







Digitized by the Internet Archive  
in 2022 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115496697>



















18



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*

The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*

L'honorable SALTER A. HAYDEN

Tuesday, February 16, 1982

Le mardi 16 février 1982

Issue No. 76

Fascicule n° 76

## First Proceedings on:

Bill S-24, "An Act to implement  
an agreement between Canada and  
the Federal Republic of Germany  
for the avoidance of double  
taxation with respect to taxes  
on income and certain  
other taxes"

## Premier fascicule concernant:

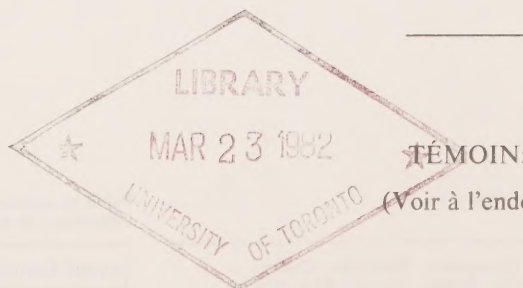
Projet de loi S-24, «Loi de mise  
en œuvre d'un accord conclu  
entre le Canada et la République  
fédérale d'Allemagne en vue  
d'éviter les doubles impositions  
en matière d'impôts sur le revenu  
et de certains autres impôts»

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Laird
Balfour	Lewis
Barrow	Manning
Beaubien	McIlraith
Buckwold	Molson
Charbonneau	*Perrault
Cook	Riel
*Flynn	Roblin
Godfrey	Smith
Hayden	Walker—(20)
Hays	
Lafond	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)



COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Laird
Balfour	Lewis
Barrow	Manning
Beaubien	McIlraith
Buckwold	Molson
Charbonneau	*Perrault
Cook	Riel
*Flynn	Roblin
Godfrey	Smith
Hayden	Walker—(20)
Hays	
Lafond	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, February 9, 1982:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Leblanc, seconded by the Honourable Senator Frith, for the second reading of the Bill S-24, intituled: "An Act to implement an agreement between Canada and the Federal Republic of Germany for the avoidance of double taxation with respect to taxes on income and certain other taxes".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Leblanc moved, seconded by the Honourable Senator Stollery, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 9 février 1982:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat sur la motion de l'honorable sénateur Leblanc, appuyé par l'honorable sénateur Frith, tendant à la deuxième lecture du Bill S-24, intitulé: «Loi de mise en œuvre d'un accord conclu entre le Canada et la République fédérale d'Allemagne en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et de certains autres impôts».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Leblanc propose, appuyé par l'honorable Stollery, que le bill soit déferé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, FEBRUARY 16, 1982  
(105)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2:00 p.m. to consider the following:

Bill S-24—"An Act to implement an agreement between Canada and the Federal Republic of Germany for the avoidance of double taxation with respect to taxes on income and certain other taxes".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Barrow (*Deputy Chairman*), Beaubien, Buckwold, Cook, Godfrey, Lafond, McIlraith and Molson. (9)

*Present, but not of the Committee:* The Honourable Senator Leblanc.

*Witness:*

*From the Department of Finance:*

Mr. J.-M. Déry, Tax Policy Officer.

Following Mr. Déry's explanation of the Bill, the Committee proceeded to the consideration of certain questions raised in the Senate following which it was agreed that the Minister be advised of further questions raised by members of the Committee.

At 3:00 p.m. the Committee adjourned its consideration of the said Bill.

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 16 FÉVRIER 1982  
(105)

[Traduction]

Conformément à l'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 heures pour étudier la teneur du projet de loi suivant:

Projet de loi 24, «Loi de mise en œuvre d'un accord conclu entre le Canada et la République fédérale d'Allemagne en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et de certains autres impôts».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Barrow (*vice-président*), Beaubien, Buckwold, Cook, Godfrey, Lafond, McIlraith et Molson. (9)

*Présent mais ne faisant pas partie du Comité:* L'honorable sénateur Leblanc.

*Témoin:*

*Du ministère des Finances:*

M. J.-M. Déry, agent, politique fiscale.

A la suite des explications de M. Déry sur le projet de loi, le Comité poursuit l'étude de certaines questions soulevées au Sénat après quoi il est convenu d'informer le ministre de toute autre question soulevée par les membres du Comité.

A 15 heures, le Comité suspend l'étude dudit projet de loi.

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, February 16, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill S-24, to implement an agreement between Canada and the Federal Republic of Germany for the avoidance of double taxation with respect to taxes on income and certain other taxes, met this day at 2 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, the first thing I would like to do is direct your attention to the fact that we have with us once again our clerk, Mr. Frank Jackson. I am sure that we all welcome him back.

Before we get on with the business of the day, I should tell you that there is work coming to this committee in the form of Bill C-90, which was tabled in the House of Commons last week and which was debated last Thursday. I expect that it will continue to be the subject matter of debate in the Commons for a time. I propose to make a motion tonight for pre-study of Bill C-90, so that we can make a start on it later this month.

**Senator Buckwold:** What is the substance of Bill C-90?

**The Chairman:** Bill C-90 deals with the customs tariff. Last year we dealt with Bill C-50, which also dealt with the customs tariff.

We have with us today Mr. Déry, who is the Tax Policy Officer of the Department of Finance. Bill S-24 seems to follow pretty well the form of a number of tax treaties which have come before this committee over the last number of years. So, without further ado and expecting that questions will be raised for discussion later on during Mr. Déry's evidence, Mr. Déry, I leave it to you to open the hearing by telling us about this bill and its main features.

**Mr. J.-M. Déry, Tax Policy Officer, Department of Finance:** Thank you, Mr. Chairman. Perhaps, to put things in perspective, I should go through some of the highlights of the Canada-Germany treaty, although they were mentioned in the Senate at second reading stage of the bill.

The treaty with Germany, like most of the other treaties signed by Canada after tax reform, provides that the rates of the withholding tax on dividends and interest will be limited to 15 per cent in the country of source. In the case of royalty payments, the rate will be limited to 10 per cent.

The usual provisions respecting the taxation of capital gains in both countries are also included.

The rules on non-discrimination deal with discrimination on the basis of nationality. They ensure that Canada, for example, does not have to abandon some of the provisions in its domestic legislation which are applicable only to residents.

The tax treaty also deals with pensions payments. Basically, pensions will be subject to tax at source, and the resident

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 16 février 1982

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, chargé d'étudier le projet de loi S-24 visant à mettre en œuvre un accord conclu entre le Canada et la République fédérale d'Allemagne en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et de certains autres impôts, s'est réuni aujourd'hui à 14 heures.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*), occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, permettez-moi d'abord de vous signaler que notre greffier, M. Frank Jackson, est de retour et que nous sommes heureux de l'accueillir.

Avant de passer aux débats, je dois vous dire que le Comité devra bientôt se pencher sur le projet de loi C-90, déposé à la Chambre des communes la semaine dernière et étudié jeudi dernier. Je prévois qu'il le sera aux Communes, pour un certain temps encore. Je propose de faire ce soir l'étude préalable du projet C-90, pour que nous puissions l'aborder plus tard dans le courant du mois.

**Le sénateur Buckwold:** Quelle est la substance du projet de loi C-90?

**Le président:** Le projet de loi C-90 porte sur le tarif des douanes. L'an dernier, nous avons étudié le projet de loi C-50, qui portait aussi sur le même sujet.

Nous accueillons aujourd'hui M. Déry, agent de la Politique fiscale au ministère des Finances. Le projet de loi S-24 ressemble d'assez près à un certain nombre de conventions fiscales que le Comité a étudiées au cours des dernières années. Alors, sans plus de préambule, et en espérant que le débat s'engagera à la faveur du témoignage de M. Déry, je lui laisse ouvrir la séance, afin qu'il nous parle de ce projet de loi et de ses principales caractéristiques.

**M. J.-M. Déry, agent de la politique fiscale, ministère des Finances:** Merci, monsieur le président. Pour replacer la question dans sa perspective, je devrais peut-être revoir quelques points saillants de la convention signée entre le Canada et l'Allemagne, bien qu'ils aient été exposés au Sénat, à la deuxième lecture du projet de loi.

Comme la plupart des autres conventions que le Canada a signées, au lendemain de la réforme fiscale, celle qu'il a signée avec l'Allemagne prévoit que les taux de retenue de l'impôt sur les dividendes et les intérêts ne dépasseront pas 15 p. 100 dans le pays d'origine, et le taux sur les redevances ne dépassera pas 10 p. 100.

La convention renferme également les dispositions habituelles concernant l'impôt sur la fortune exigé dans les deux pays.

Les règles de non-discrimination concernent la nationalité. Elles garantissent que le Canada, par exemple, ne sera pas obligé d'abandonner certaines dispositions comprises dans sa propre loi qui ne s'appliquent qu'aux résidents.

L'accord fiscal porte aussi sur les pensions. En substance, les pensions feront l'objet de retenues à la source, et le pays où



*[Text]*

country will provide a credit. An exception applies to social-security-type pensions coming from Germany, and they will be exempt in Canada, retroactive to 1978.

Bill S-24, like all tax treaty bills introduced since 1975, deals with the question of future amendments to the treaty. Since there will be a substantial increase in the number of tax treaties in force, it was felt that a mechanism was necessary to ensure that not too much parliamentary time would be taken to deal with amendments. This mechanism, at the same time, will ensure that, if there are objections to any measure decided by an order in council, the rules will provide that there can be some objections either from the Senate or from the House of Commons. We hope this will simplify any future amendments to the whole process.

**The Chairman:** There is bound to be some discussion concerning that particular provision, so if there are any questions, perhaps they should be asked now.

**Senator Barrow:** Mr. Déry said that there would be a simplified method of dealing with amendments. Does this mean that amendments to this bill will not come before Parliament?

**Mr. Déry:** No. Assume for the moment that the treaty is in force; there is a change in the domestic legislation of either country; negotiations are held; and there is agreement that an amendment should be made to the tax treaty. The Governor in Council will issue an order indicating that the amendment will have the force of law if there is no objection raised within so many days.

The order will be tabled in Parliament and if, within a certain number of days, there is an objection by at least 20 senators or at least 50 members of the House of Commons, then there is a mechanism for dealing with the objections. If the objection is approved by the Senate, then it is referred to the other house and, if it is approved there, then the amendment has no force.

**Senator Barrow:** How many days; and what is the authority for this?

**Mr. Déry:** That is contained in the implementing legislation, which is on pages 2, 3 and 4, clauses 5 and 6.

**Senator Godfrey:** Is the effect of this not only to remove the veto of the Senate upon a change in the tax treaty completely but also to remove our suspensive veto because the motion for disallowance of which you are talking must be approved by both houses?

**The Chairman:** This witness has said that bills containing like provisions began to be processed through Parliament as early as 1975. I was the chairman of the meetings held when this matter was discussed. Perhaps we should first have the basic information regarding this bill now before us and what effect there would be on the tax agreement which is attached if Parliament voted against the bill, in view of the fact that the two governments have already made an agreement.

**Senator McIlraith:** By what right does the government, by order in council, enable itself to impose an added tax on the people? It has always been held that a tax could only be imposed, through the House of Commons, by a certain proce-

*[Traduction]*

réside l'intéressé lui accordera un dégrèvement. Les pensions du genre sécurité sociale en vigueur en Allemagne constituent une exception; elles seront exemptes d'impôt au Canada, avec effet rétroactif en 1978.

Comme tous les projets de loi déposés depuis 1975 qui concernent les conventions fiscales, le projet de loi S-24 porte sur des modifications éventuelles à la convention. Puisque le nombre d'accords fiscaux augmentera considérablement, on a jugé qu'il fallait voir à ce que les parlementaires ne consacrent pas trop de temps à en examiner les modifications. En même temps, si quelque mesure adoptée aux termes d'un décret soulève de l'opposition, les règles permettront, tant au Sénat qu'à la Chambre des communes, de formuler des objections. Nous espérons que ce mécanisme permettra de simplifier toute modification qui pourrait être apportée à la façon de procéder.

**Le président:** Cette disposition soulèvera certainement des questions qu'il serait peut-être bon de poser maintenant.

**Le sénateur Barrow:** M. Déry a parlé d'une méthode simplifiée pour examiner les modifications. Faut-il en conclure que les modifications apportées à ce projet de loi ne seront pas déposées devant le Parlement?

**M. Déry:** Non. Supposons pour l'instant que la convention soit en vigueur; une modification est apportée à la loi de l'un ou l'autre pays; ils engagent des négociations et conviennent d'apporter une modification à la convention fiscale. Le Gouverneur général en conseil promulguera une ordonnance portant que la modification aura force de loi, si aucune objection n'a été soulevée dans un certain délai.

L'ordonnance sera déposée au Parlement et si, à la fin de ce délai, au moins 20 sénateurs ou 50 députés de la Chambre des communes soulèvent une objection, un mécanisme permettra alors de régler. Si le Sénat retient l'objection, elle sera alors renvoyée à l'autre Chambre et, si cette dernière la retient également, la modification ne sera pas adoptée.

**Le sénateur Barrow:** Un délai de combien de jours? et selon quel pouvoir?

**M. Déry:** Vous trouverez ces réponses aux articles 5 et 6 de la loi d'application, en pages 2, 3 et 4.

**Le sénateur Godfrey:** Cette disposition n'a-t-elle pas pour effet, non seulement de supprimer le veto du Sénat sur une modification à la convention fiscale, mais aussi de nous priver d'un veto suspensif, parce que la motion de désaveu dont nous parlons doit être approuvée par les deux Chambres?

**Le président:** Le témoin a dit que les projets de loi prescrivant des dispositions analogues ont commencé à être déposés devant le Parlement dès 1975. Je présidais les réunions qui ont eu lieu lorsque ce sujet a été débattu. Peut-être devrions-nous d'abord obtenir la documentation qui concerne le projet de loi que nous étudions actuellement et examiner quelles répercussions de l'Opposition du Parlement au projet de loi sur l'accord en matière d'impôts qui accompagne le projet, étant donné que les deux gouvernements ont déjà conclu un accord.

**Le sénateur McIlraith:** De quel droit le gouvernement, peut-il, par décret, imposer une taxe supplémentaire à la population? Il a toujours été soutenu qu'un impôt ne pouvait être exigé, par l'intermédiaire de la Chambre des communes,

*[Text]*

ture and by an Address of His Excellency the Governor General preceding a bill. That is the only way a tax can be imposed. Clauses 5 and 6 of this bill appear to enable the Governor in Council, depending on the nature of the amending agreement, to impose a tax or to change the balance of revenue.

**Senator Godfrey:** And, specifically, to override any tax legislation passed by Parliament.

**Senator McIlraith:** I do not think there is any such power, unless I have missed something completely.

**Senator Godfrey:** Furthermore, it allows the House of Commons to do so without the consent of the Senate.

**Senator McIlraith:** That is a secondary point. The precedents I am thinking of, I believe, go back further than 1975 and were contained in a different type of bill. The precedents were not contained in taxation bills enabling the government, by executive action, to impose a tax on the public.

**The Chairman:** Before the witness answers the question, it seems to me that the language which is used in clause 6 may well need to be improved upon.

**Senator McIlraith:** Substantially.

**The Chairman:** If Parliament were to vote against this bill, what would happen to the agreement between the two countries?

**Mr. Déry:** There will be an agreement signed between the two countries but, before the agreement would be applicable, each country would have to pass legislation approving the treaty. Once this is done, then there is an exchange of instruments of ratification which will trigger the entering into force and the application of the treaty. In the event that one of the two governments does not pass appropriate legislation, the agreement would simply be a piece of paper signed by both governments.

**The Chairman:** It is more than a piece of paper; it is an agreement.

**Mr. Déry:** It is an agreement which is not applicable.

**The Chairman:** Where does it say that?

**Mr. Déry:** It is contained in the entering-into-force provisions which come under Article 30 on page 34.

**Senator McIlraith:** I do not think that deals with the point.

**The Chairman:** Article 30 is entitled, "Entry into Force," and it states:

1. This Agreement shall be ratified and the instruments of ratification shall be exchanged at Bonn as soon as possible.

2. The Agreement shall enter into force upon the exchange of instruments of ratification and its provisions shall have effect:

(a) in Canada:

*[Traduction]*

qu'aux termes d'une certaine procédure et d'une Adresse de son Excellence le Gouverneur général, avant l'adoption d'un projet de loi. C'est la seule façon d'exiger un impôt. Les articles 5 et 6 du projet de loi semblent permettre au Gouverneur général en conseil, selon la nature de l'accord modifié, d'exiger un impôt ou de changer la balance des revenus.

**Le sénateur Godfrey:** Et, plus précisément, de passer outre à toute législation fiscale adoptée par le Parlement.

**Le sénateur McIlraith:** Je ne pense pas qu'il existe pareil pouvoir, à moins que je ne sois complètement perdu.

**Le sénateur Godfrey:** De plus, ce projet de loi permet à la Chambre des communes de le faire sans le consentement du Sénat.

**Le sénateur McIlraith:** La question n'est pas là. Les précédents auxquels je pense remontent, si je ne me trompe, plus loin que 1975, et étaient contenus dans un autre genre de projet de loi. Les précédents n'étaient pas contenus dans des projets de loi en matière d'impôts habilitant le gouvernement, en vertu de ses pouvoirs exécutifs, à exiger un impôt au public.

**Le président:** Avant que le témoin ne réponde à la question, je voudrais dire que les termes employés à l'article 6 auront peut-être besoin, à mon avis, d'être mieux reformulés.

**Le sénateur McIlraith:** Considérablement.

**Le président:** Si le parlement devait se prononcer contre ce projet de loi, qu'arriverait-il à l'accord entre les deux pays?

**M. Déry:** Un accord sera bel et bien signé entre les deux pays, mais avant qu'il n'entre en vigueur, chacun d'eux devra adopter un projet de loi approuvant le convention. Cela fait, il y aura un échange d'instruments de ratification par lesquels la convention entrera en vigueur et sera mise en œuvre. Si l'un des deux gouvernements n'adoptait pas le projet de loi pertinent, l'accord ne serait qu'un simple bout de papier signé par les deux gouvernements.

**Le président:** C'est plus qu'un bout de papier; c'est un accord.

**M. Déry:** C'est un accord non applicable.

**Le président:** Où dit-on cela?

**M. Déry:** Dans les dispositions concernant son entrée en vigueur, soit à l'article 30, en page 34.

**Le sénateur McIlraith:** Je pense que nous nous écartons du sujet.

**Le président:** L'article 30, intitulé «Entrée en vigueur», se lit comme suit:

1. Le présent Accord sera ratifié et les instruments de ratification seront échangés à Bonn aussitôt que possible.

2. L'Accord entrera en vigueur dès l'échange des instruments de ratification et ses dispositions seront applicables:

a) au Canada:



## [Text]

(i) in respect of tax withheld at the source on amounts paid or credited to non-residents on or after the first day of January in the calendar year in which the exchange of instruments of ratification takes place; and

(ii) in respect of other Canadian tax for taxation years beginning on or after the first day of January in the calendar year in which the exchange of instruments of ratification takes place;

Then it goes on to provide when it comes into effect in the Federal Republic of Germany.

Where is the provision which makes the agreement ineffective until the bill is passed?

**Mr. Déry:** Article 30, paragraph 1 states:

This Agreement shall be ratified and the instruments of ratification shall be exchanged—

In order for the instruments of ratification to be prepared, there is a requirement that Parliament shall have accepted the bill.

**Senator McIlraith:** Mr. Chairman, may I raise a point? Ratification of an agreement between two countries does not need parliamentary approval, in the original case, but because this does change the plans of taxation which may be imposed, or offer relief from taxation, it requires, for the reasons I indicated earlier, the approval of Parliament. Therefore, they have assumed that the word "ratified" means "ratified by Parliament". This is correct because this is a taxation bill. If this were not a taxation bill, it would never need to come before Parliament at all. I think that that is the essential difference and, therefore, if I may have the temerity to suggest, the answer derives from the use of the phrase "shall be ratified", and the only way it can be ratified is by Parliament because this is a taxation bill.

**Senator Godfrey:** Can taxation bills be introduced in the Senate?

**Senator McIlraith:** No.

**Senator Godfrey:** Why are we considering this bill if it is a taxation bill?

**Senator McIlraith:** That only affects the message that goes back to the House of Commons. If a taxation bill comes before the Senate, there is a special message which we send back to the House of Commons and they have to do their part.

**Mr. Déry:** If I may, senator, I think your original question and your comments on the question of the other senator are all related. You were curious as to why a bill like this could be used to impose tax by way of Order in Council. The answer is that a tax treaty is always relieving; it is never charging.

**Senator McIlraith:** It changes.

**Mr. Déry:** It changes the Income Tax Act always in a relieving way. If there is anything in the act more favourable

## [Traduction]

(i) à l'égard de l'impôt retenu à la source sur les montants payés à des non-résidents ou portés à leur crédit à partir du 1<sup>er</sup> janvier de l'année civile de l'échange des instruments de ratification; et

(ii) à l'égard des autres impôts canadiens pour toute année d'imposition commençant à partir du 1<sup>er</sup> janvier de l'année civile de l'échange des instruments de ratification;

L'article précise ensuite à quel moment l'accord entre en vigueur en République fédérale d'Allemagne.

Où est la clause qui indique que l'accord n'entrera en vigueur qu'une fois le projet de loi adopté?

**M. Déry:** Le paragraphe 1 de l'article 30 stipule:

Le présent Accord sera ratifié et les instruments de ratification seront échangés...

Pour que les instruments de ratification soient établis, il faut que le Parlement ait adopté le projet de loi.

**Le sénateur McIlraith:** Monsieur le président, puis-je faire une mise au point? Pour qu'un accord entre deux pays soit ratifié, il n'est pas nécessaire que le Parlement donne son approbation. Toutefois, puisque ce projet de loi vise à changer les régimes fiscaux pouvant être imposés ou à atténuer les charges fiscales, il doit, pour les raisons que j'ai mentionnées plus tôt, être approuvé par le Parlement. Ils ont cru que l'expression «ratifié» signifiait «ratifié par le Parlement». Ce qui est exact puisqu'il s'agit d'un projet de loi en matière d'impôts. Si ce n'était pas le cas, il ne serait pas nécessaire de le soumettre au Parlement. C'est ce qui fait toute la différence. Si vous me permettez d'être audacieux, la réponse se trouve dans l'expression «sera ratifié» et l'accord ne peut être ratifié que par le Parlement parce qu'il s'agit d'un projet de loi fiscale.

**Le sénateur Godfrey:** Des projets de loi fiscale peuvent-ils émaner du Sénat?

**Le sénateur McIlraith:** Non.

**Le sénateur Godfrey:** Pourquoi devons-nous étudier ce bill s'il s'agit d'un projet de loi fiscale?

**Le sénateur McIlraith:** Ce n'est qu'une formalité à remplir pour le message qui doit être renvoyé à la Chambre des communes. Si un projet de loi fiscale est déposé devant le Sénat, un message spécial est envoyé à la Chambre des communes qui, à son tour, doit procéder à l'étude du bill.

**M. Déry:** Je crois, sénateur, que votre question originale et la réponse que vous avez donnée à votre collègue sont reliées. Vous cherchez à savoir comment un projet de loi de ce genre peut servir à imposer des charges fiscales par voie de décret en conseil. La réponse est la suivante: un traité en matière fiscale a toujours pour but d'apporter des allègements et non pas le contraire.

**Le sénateur McIlraith:** Il apporte des modifications.

**M. Déry:** Il modifie la Loi de l'impôt sur le revenu mais toujours en allégeant le fardeau fiscal. Si certaines des disposi-

[Text]

than the treaty, the taxpayer claims the benefit of the act. That is why a tax treaty could be tabled in the Senate first instead of the House of Commons. It is relieving. If it were a taxing bill, and if it were designed to impose taxes, then there is the usual process of ways and means in the House of Commons. That is a different question. A tax treaty is never a taxing bill, it is always a relieving bill.

**Senator Godfrey:** Except that an amendment to a tax treaty could be a charging bill by cutting out one of the relieving provisions.

**Mr. Déry:** The end result of it would be very likely to put the situation back to the status it has in the Income Tax Act.

**Senator Godfrey:** It may be, but then it would be putting a further charge on the people. That comes back to the fact that you can do this by order in council.

There is one thing I wish to be clear on. If you look at clause 6(8) you will see that if either the Senate or House of Commons wishes to disallow, that is not enough. You have to have the approval of both. So, you really are in fact taking away the powers of one house of Parliament if you approve this bill. You would have to have the approval of the Senate and House of Commons to amend this. You only have to get the approval of the regulation by voting down the disallowance in one of the houses of Parliament. You are thus disenfranchising one of the houses of Parliament. Am I right in that?

**Mr. Déry:** Yes, that is right. The motion to reject the order has to be approved by both houses.

**Senator Godfrey:** So you have removed the right of either the Senate or House of Commons to object to an amendment. That is pretty strong.

**Mr. Déry:** First of all, I should like to restate what the chairman has already mentioned. This type of amending formula has been included in all tax treaty bills approved since tax reform took place. I should like also to refer to clause 7, which provides that when the House of Commons and the Senate do introduce amending formulae through negative resolutions, these provisions will be automatically replaced by what is decided by both houses. I think they are new in the sense that they do not exist in many bills introduced in Parliament. They are efforts to try to solve a particular problem, but the room is there for improvement whenever Parliament comes up with specific rules.

**Senator Godfrey:** I wish to refer you to the Fourth Report of the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments of July, 1980, which probably was issued after these other tax bills to which you referred. On page 9 of that report we state:

[Traduction]

tions de la Loi sont plus avantageuses que celles de l'accord, c'est la Loi qui l'emporte aux yeux du contribuable. C'est pourquoi un accord en matière d'impôts peut d'abord être déposé au Sénat et, ensuite aux Communes. L'accord allège le fardeau fiscal qui visait à prélever des impôts, il serait alors étudié par la Chambre des communes suivant les procédures réglementaires. Ça c'est une autre question. Un accord en matière d'impôt ne vise pas à imposer des charges fiscales mais plutôt à les alléger.

**Le sénateur Godfrey:** Si l'on retranchait une des clauses relatives au dégrèvement, l'accord en matière d'impôts pourrait être transformé en projet de loi fiscal.

**M. Déry:** Cette façon de procéder aurait passablement pour résultat de redonner à l'accord le statut qu'il avait dans la Loi de l'impôt sur le revenu.

**Le sénateur Godfrey:** Peut-être, mais il aurait pour résultat d'alourdir davantage le fardeau fiscal de la population. Vous pouvez y arriver par voie de décret en Conseil.

Il y a une chose que je désire mettre au point. Si vous vous reportez à la disposition 6(8), vous verrez qu'il ne suffit pas d'avoir l'assentiment du Sénat ou de la Chambre pour révoquer un projet de loi. Les deux Chambres doivent donner leur accord. Par conséquent, en approuvant ce projet de loi, vous enlevez à une des Chambres du Parlement les pouvoirs dont elle jouit. Il faudrait obtenir l'approbation et du Sénat et de la Chambre des communes pour modifier le projet de loi. Il vous suffira pour respecter le règlement d'un vote négatif par l'une des Chambres. Vous privez donc l'une d'entre elles de ses droits. N'est-ce pas vrai?

**M. Déry:** Oui, c'est vrai. La motion visant à rejeter le décret doit être approuvée par les deux Chambres.

**Le sénateur Godfrey:** Vous retirez donc au Sénat ou à la Chambre des communes le droit de s'opposer à toute modification. Vous y allez un peu fort.

**M. Déry:** Premièrement, je voudrais reprendre ce que le Président a dit plus tôt. Cette formule d'amendement s'applique à tous les projets de loi portant sur des accords en matière d'impôts approuvés depuis que la réforme fiscale a eu lieu. J'aimerais également attirer votre attention sur la disposition 7, qui stipule que lorsque la Chambre des communes et le Sénat introduiront des formules d'amendement au moyen de résolutions négatives, ces dispositions seront remplacées d'office par ce qu'adopteront les deux Chambres. Ces règlements sont nouveaux puisqu'ils ne figurent pas dans bon nombre de projets de loi déposés devant le Parlement. On essaie de trouver le moyen de régler un problème particulier et chaque fois que le Parlement établit des Règles précises, il est toujours possible de les améliorer.

**Le sénateur Godfrey:** Je désire attirer votre attention sur le quatrième rapport du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires, daté de juillet 1980, et qui a vraisemblablement été publié après l'adoption des projets de loi fiscale dont vous avez fait mention. A la page 9 du rapport nous disons:



## [Text]

21. That all subordinate legislation not subject to a statutory affirmative procedure be subject to being disallowed on resolution of either House—

It says "either house". It does not say both. We go on to state:

22. That if any resolution for disallowance of a statutory instrument is moved, and is not withdrawn, the statutory instrument shall be deemed to have been disallowed if a debate on the resolution does not take place and culminate in a vote within a fixed number of sitting days.

You provided in clause 6 that the debate must take place, but suppose, for one reason or another it does not? There is no provision in the bill saying that it is automatically disallowed. If it goes past the period it is completely open.

I happen to be joint chairman of that committee, so I have a special interest in this subject. I should like to draw your attention to page 29, Appendix III. This discusses the procedure for disallowance in the United Kingdom and Australia. I might say that I attended a conference in Australia last year at which the United Kingdom representative said that their procedure was just a farce, that it did not work. The procedure in Australia worked very well, I was told, and the reason for that is that either house may disallow. They also have the following provision, which states:

3. If a motion for a resolution to disallow is not called on and disposed of within fifteen sitting days of notice of the motion, the regulation specified in the motion is deemed to have been disallowed on that fifteenth day.

However, there either house may disallow, but here it takes two houses to disallow, which is an extraordinary procedure, completely reversing the ordinary procedure.

I might also say that the experience in Australia, because of this provision on regulations, is that they have never had to disallow one since 1971 because the Senate is the "watchdog" down there. The Senate committee, if it finds something it does not like, can always negotiate a compromise with the government—because the Senate committee has the power to recommend to the Senate—and there is always a reasonable compromise reached. That never really happens, but they have the power, but there is no power in this bill for the Senate to disallow. What is your answer to that? What is your answer to that? Obviously, you have not read our report.

**Mr. Déry:** You are the expert on these questions. I was going to say earlier that we were substantially influenced by what was done in the United Kingdom where just by tabling the instrument they approved the whole convention. They have statutory power to have the whole convention approved, which, I think, is a step further than what at times we wish we had. The idea was to ensure that—although the comprehensive treaty will go to Parliament, to be scrutinized and approved—for amendments in the future the formulation will be simplified.

## [Traduction]

21. Que toute législation déléguée non assujettie à la procédure d'affirmation obligatoire puisse être révoquée sur résolution de l'une ou l'autre Chambre...

Le texte dit bien «l'une ou l'autre Chambre» et non pas les deux. En outre:

22. Que si une résolution portant révocation d'un texte réglementaire est proposée et n'est pas retirée, le texte réglementaire sera considéré comme révoqué si la résolution ne fait l'objet d'un débat et d'un vote avant un certain nombre de jours de session.

Vous précisez au paragraphe 6 qu'un débat doit avoir lieu. Qu'arriverait-il si, pour une raison ou une autre, il n'y avait pas de débat? Il n'existe aucune disposition dans le projet de loi qui stipule que la résolution est abrogée d'office. Si on dépasse la période prescrite, le débat est annulé.

En tant que coprésident du comité, cette question m'intéresse beaucoup. J'aimerais attirer votre attention sur la page 29 de l'Appendice III, qui porte sur les procédures d'abrogation en vigueur au Royaume-Uni et en Australie. L'année dernière, pendant que j'assistais à une conférence en Australie, un représentant du Royaume-Uni a déclaré que ces procédures étaient ridicules et qu'elles ne fonctionnaient pas. J'ai entendu dire que les procédures en vigueur en Australie étaient efficaces car les projets pouvaient être abrogés par l'une ou l'autre Chambre. Il existe en outre une disposition qui stipule que:

3. Si une motion visant à l'adoption d'une résolution de révocation n'est pas présentée et n'a pas obtenu réponse dans les quinze jours de session qui suivent sa présentation, le règlement dont il est question dans la motion est réputé avoir été révoqué le quinzième jour.

L'une ou l'autre des deux Chambres peut révoquer un règlement alors qu'ici, il faut l'assentiment des deux Chambres. Il s'agit là d'une procédure extraordinaire, contraire à la normale.

J'aimerais également ajouter que les Chambres en Australie n'ont jamais révoqué un seul règlement depuis 1971, en raison de cette disposition, car c'est le Sénat là-bas qui joue le rôle de surveillant. Si quelque chose lui déplaît, le Comité du Sénat peut toujours négocier avec le gouvernement, puisqu'il a le pouvoir de faire des recommandations au Sénat, et parce qu'il arrive toujours à un compromis raisonnable. Il est rare qu'ils aient à faire face à ce genre de situation mais il n'en demeure pas moins qu'ils jouissent d'un droit de révocation. Il n'existe aucune disposition dans ce projet-ci qui confère au Sénat un droit de révocation. Comment expliquez-vous cela? Que répondez-vous? Évidemment, vous n'avez pas lu notre rapport.

**M. Déry:** Vous êtes le spécialiste en la matière. J'allais dire plutôt que nous avons été influencés considérablement par ce qui se fait au Royaume Uni, où le simple fait de déposer l'instrument entraîne l'adoption de toute la convention. Le Parlement a le pouvoir statuaire de faire approuver toute la convention qui, à mon avis, est un pas en avant que nous souhaiterions parfois pouvoir faire. Le but était de s'assurer—même si le traité en entier est déposé devant le Parlement pour être étudié en profondeur et approuvé—que les modifications de la future formulation seront simplifiées.

[Text]

**Senator Godfrey:** The next point I should like to raise on the procedure is that it requires that it be signed by 50 members of the House of Commons and 20 members of the Senate. Was 50 chosen just to make it more difficult?

**Mr. Déry:** One could say "why not 40 or 55?". A number had to be chosen, and it was chosen at the time the first formulation was drafted in 1975.

**Senator Buckwold:** It is a fair representation proportionately of a number of the members of the Senate as against the House of Commons.

**Senator Godfrey:** Yes. I am not talking about the proportion. Surely any officially-recognized party should be able to have at least three hours of debate. We have had times when the official opposition has been below 40. The Liberals numbered only 39 at one time. Surely a number like 20 would be more reasonable. I believe in drafting our report we suggested even less, something like five, but afterwards we changed our mind and said we thought it was too low. I will check on that point. I believe we suggested that 20 would be a more reasonable number to sign a petition to trigger a debate.

**Mr. Déry:** Even in the House of Commons?

**Senator Godfrey:** Yes, even in the House of Commons.

**Senator McIlraith:** You do have a different proportion in the House of Commons than you have in the Senate. There are 90 senators and you require 20, but in the House of Commons there are 282 members and you require 50, and that is because there is a higher percentage of members in the House of Commons, proportionately, than in the Senate.

**Senator Godfrey:** A figure like 20 for the House of Commons and 10 for the Senate surely would be more logical.

**Senator Buckwold:** Our establishment is higher than 90; it is 104. I believe you have to base it on a full complement. Are you going to change legislation if you drop it to 40 or 30?

**Senator Godfrey:** Dealing with a taxation bill, surely if there are 20 members in the House of Commons—and I am thinking of the NDP or the Conservatives or any other party—you have the right to trigger a three hour debate.

**Senator McIlraith:** We would have had the right when we were in opposition to trigger a debate which we didn't have in the days of the Diefenbaker government.

**Senator Godfrey:** The number 10 would absolutely ensure that a reasonable number in the Senate should be able to get together.

**Senator Leblanc:** The ratio in the House of Commons is 5.6 per cent and in the Senate it is 5.2 per cent.

**The Chairman:** Senator Godfrey, what is the reason for wanting a lesser number?

[Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** L'autre point que j'aimerais soulever en ce qui concerne la procédure est qu'il faut la signature de 50 députés de la Chambre des communes et de 20 membres du Sénat. A-t-on choisi le chiffre 50 simplement pour rendre les choses plus difficiles?

**M. Déry:** On pourrait dire «pourquoi pas 40 ou 55?» Il fallait choisir un nombre, et il a été choisi au moment du premier projet de formulation en 1975.

**Le sénateur Buckwold:** C'est une bonne représentation, proportionnellement au nombre de membres du Sénat par rapport à ceux de la Chambre des communes.

**Le sénateur Godfrey:** Oui. Je ne parle pas de proportion. Il est certain qu'un parti reconnu officiellement devrait avoir droit à au moins trois heures de débat. Il y a eu des périodes où l'opposition officielle était moins de 40. Le nombre des libéraux n'était que de 39 à un moment donné. Il est certain qu'un nombre de 20 serait plus raisonnable. Je crois qu'en préparant le projet de rapport nous avons proposé un nombre même inférieur, comme cinq, mais qu'après nous avons changé d'avis et, après réflexion nous avons trouvé que ce nombre était trop peu élevé. Je vais vérifier à ce sujet. Je crois que nous avons proposé 20 comme un nombre raisonnable pour signer une pétition visant à déclencher un débat.

**M. Déry:** Même à la Chambre des communes?

**Le sénateur Godfrey:** Oui, même à la Chambre des communes.

**Le sénateur McIlraith:** La proportion est différente, à la Chambre des communes, de celle du Sénat. Il y a 90 sénateurs et il en faut 20, mais à la Chambre des communes il y a 282 députés et il en faut 50, c'est en raison du fait que le pourcentage de membres à la Chambre des communes est, proportionnellement, plus élevé, que celui du Sénat.

**Le sénateur Godfrey:** A mon avis, 20 pour la Chambre des communes et 10 pour le Sénat serait certainement plus logique.

**Le sénateur Buckwold:** Le Sénat compte plus de 90 sénateurs; il y en a 104. Je suis d'avis qu'il faut compter tous les sénateurs. Avez-vous l'intention de modifier la loi si vous réduisez le nombre à 40 ou 30?

**Le sénateur Godfrey:** Au sujet du projet de loi sur l'imposition, il est certain que s'il y a 20 députés à la Chambre des communes—et je pense au NPD ou aux Conservateurs ou à tout autre parti—vous avez le droit de déclencher un débat de trois heures.

**Le sénateur McIlraith:** Nous aurions dû avoir le droit de déclencher un débat, lorsque nous étions dans l'opposition, ce que nous n'avions pas sous l'administration Diefenbaker.

**Le sénateur Godfrey:** La présence de dix sénateurs assurerait de façon absolue un nombre raisonnable de membres du Sénat.

**Le sénateur Leblanc:** Le pourcentage à la Chambre des communes est 5.6 p. 100 et, au Sénat de 5.2 p. 100.

**Le président:** Sénateur Godfrey quelle est la raison justifiant un nombre moins élevé?



[Text]

**Senator Godfrey:** If somebody feels they want to raise a question when objecting to something, you do not have to go out and get 50 members. That is a monumental task. A smaller number would permit a minority party who wants to trigger a three hour debate to do so. What they are doing is enabling themselves to amend the Income Tax Act by an order in council or by regulation and they can prevent any debate on it in the house by a minority party like the NDP or a group of senators because of the numbers requirement.

**The Chairman:** You might get into a situation where you have the tail wagging the dog.

**Senator Godfrey:** There is nothing wrong with 10 or 20 members being able to say "I want a three hour debate". That is what Parliament is all about. It is a place for debate. If you had to pass an act both the House of Commons and the Senate would have to approve.

**The Chairman:** That is right.

**Senator Godfrey:** Under this bill they both do not have to approve. If one of them disapproves it still takes effect with reference to the provisions I have referred to, and to which the witness agreed. So they have bypassed an essential feature of the bicameral system by being able to amend a tax bill with the consent of only one house.

**The Chairman:** Then your basic objection is to requiring only the consent of one house rather than the numbers?

**Senator Godfrey:** My basic objection is that I do not like that method of doing it at all—overruling tax legislation by order in council. I have a very fundamental objection to that. In view of the fact that we have had all these other precedents that have gone through, what I want to see is that if you are going to have that, then proper procedure should be in place so that a reasonable number of people can trigger a three hour debate.

My second point, which is the important point, is that either house should be able to disallow it. If either house does disallow it, then they can have a regular act of Parliament, if they wish, and go through all the appropriate procedures.

**The Chairman:** It seems to me that we have more or less exhausted that phase of it. Could we have the witness continue with his explanation?

**Senator Buckwold:** I have one more question on that. Did I hear correctly that that kind of stipulation has been in every tax bill since the tax reform?

**Mr. Déry:** Yes, in every tax treaty bill.

**Senator Godfrey:** Since 1977.

**Senator Buckwold:** With the same numbers, 20 and 50, one house being able to do it even if the other house objects? If we change this it would result in a fundamental change from all the other bills.

[Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** Si un député désire poser une question lorsqu'il s'oppose à une mesure, cela lui évitera d'avoir à sortir pour réunir 50 députés. C'est une tâche monumentale. Un nombre moins élevé permettrait à un parti minoritaire de déclencher un débat de trois heures s'il le veut. Ce que le gouvernement fait, c'est de se placer dans une situation où il peut modifier la Loi de l'impôt sur le revenu par un décret en conseil ou par règlement, et empêcher tout débat à ce sujet à la Chambre par un parti minoritaire comme le NPD ou un groupe de sénateurs, en raison des exigences concernant le nombre de membres présents.

**Le président:** Cela pourrait permettre aux inférieurs de diriger les supérieurs.

**Le sénateur Godfrey:** Il n'y a rien d'incorrect à ce que 10 ou 20 députés puissent dire «Nous voulons un débat de trois heures». C'est la raison d'être du Parlement. C'est un endroit propice aux débats. Pour adopter une loi, il faut l'approbation de la Chambre des communes et du Sénat.

**Le président:** C'est exact.

**Le sénateur Godfrey:** En vertu de ce projet de loi, les deux chambres n'ont pas à donner leur approbation. Si une des chambres n'est pas d'accord, les dispositions dont j'ai parlé, et avec lesquelles le témoin est d'accord, s'appliquent toujours. Ils ont donc contourné un élément essentiel du système bicaméral, puisqu'ils sont maintenant en mesure de modifier un projet de loi fiscal avec l'approbation d'une seule des deux chambres.

**Le président:** Ainsi, votre principale objection est qu'on n'exige que le consentement d'une des chambres?

**Le sénateur Godfrey:** Je n'aime pas du tout cette façon d'annuler une loi fiscale, grâce à un décret du Conseil. Je m'y oppose nettement. Étant donné que nous avons accepté tous ces autres précédents, j'aimerais que, si vous décidez d'accepter cette mesure, vous vous assuriez qu'un nombre raisonnable de personnes soit suffisant pour déclencher un débat de trois heures.

Mon deuxième point, le plus important, est qu'aucune chambre ne devrait pouvoir, seule, annuler le décret. Si une ou l'autre des deux chambres l'annule, elle peut alors présenter une loi, si elle le désire, et suivre la procédure.

**Le président:** Je crois que nous avons, plus ou moins, dit tout ce que nous pouvions à ce sujet. Le témoin pourrait-il poursuivre son explication?

**Le sénateur Buckwold:** J'aimerais poser une autre question. Ai-je bien compris que l'on retrouve une disposition de ce genre dans chaque projet de loi fiscal présenté depuis la réforme fiscale?

**M. Déry:** C'est exact, dans chaque projet de loi portant sur une convention fiscale.

**Le sénateur Godfrey:** Depuis 1977.

**Le sénateur Buckwold:** Avec les mêmes chiffres proposés, 20 et 50, permettant à une chambre d'annuler le décret, même si l'autre s'y oppose? Toute modification de cette disposition représenterait un changement fondamental, comparativement à tous les autres projets de loi.



[Text]

**Senator Godfrey:** It is too late to change all the other bills.

**Senator McIlraith:** How many such bills were there?

**Mr. Déry:** I believe there were four.

**Senator McIlraith:** Can you verify that?

**Senator Godfrey:** The bills may have been introduced in 1975, but the first one would have been passed in 1977.

**Mr. Déry:** The first bill was S-32.

**Senator Godfrey:** When was that enacted?

**Mr. Déry:** In the summer of 1976.

**Senator Molson:** In the course of dealing with these tax treaties, why should the powers of the two houses suddenly be changed? Why is this the place to do it? Why have we let it go on in the previous three or four bills? Why do we accept it now? This is a constitutional question that we are getting back to and which we seem to have tossed about.

**The Chairman:** Senator Molson, all I can tell you is that the question was discussed and some high-sounding phrases were used about this method, but we still passed the bill.

**Senator Molson:** I don't remember. Perhaps my memory is at fault. In hindsight, if one is permitted to mention that, it seems to me to have been a rather stupid thing to do.

**The Chairman:** We are not having hindsight only today. We had it before, and we decided not to do anything.

**Senator Cook:** If we want to do something, the fact that we have already passed three other bills has no bearing on this one at all.

**Senator Godfrey:** Mr. Chairman, we have the report to Parliament of the standing joint committee of both houses, passed unanimously by the committee in a completely non-partisan fashion, recommending the procedure which I say should be followed in this case.

**Senator Cook:** My point is, it will not affect the other bills, anyhow.

**The Chairman:** Mr. Déry, is there any limitation in the treaty on the amount of tax exemption on pensions paid to veterans, and welfare payments?

**Mr. Déry:** The war veteran's pension paid by Canada to residents of Germany are taxable under the treaty only in Canada, but those pensions are exempt by domestic legislation; so the overall effect is to exempt them in both countries.

**Senator Molson:** That is, all pensions?

**Mr. Déry:** The war veteran's pension.

**Senator Leblanc:** Mr. Chairman, points were raised by Senator Phillips during the second reading stage in the Senate.

[Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** Il est trop tard pour changer tous les autres projets de loi.

**Le sénateur McIlraith:** Combien existe-t-il d'autres projets de loi du genre?

**M. Déry:** Quatre, je crois.

**Le sénateur McIlraith:** Pouvez-vous vérifier?

**Le sénateur Godfrey:** Ces projets de loi ont pu être déposés en 1975, mais le premier aurait été adopté en 1977.

**M. Déry:** Le premier était le projet de loi S-32.

**Le sénateur Godfrey:** Quand a-t-il adopté?

**M. Déry:** A l'été 1976.

**Le sénateur Molson:** Lors de l'étude de ces conventions fiscales, pourquoi les pouvoirs des deux chambres ont-ils soudainement changés? Pourquoi est-ce l'endroit pour le faire? Pourquoi n'avons-nous rien fait pour les trois ou quatre projets de loi précédents? Pourquoi l'accepter maintenant? Il s'agit d'une question constitutionnelle dont nous avons beaucoup parlé, sans vraiment rien faire de concret.

**Le président:** Sénateur Molson, tout ce que je peux vous dire est que la question a été discutée, qu'on s'est servi de phrases ronflantes pour décrire cette méthode, et qu'on a quand même adopté le projet de loi.

**Le sénateur Molson:** Je ne m'en souviens pas. J'ai peut-être une mauvaise mémoire. Après coup, il me semble que c'était une chose plutôt stupide à faire.

**Le président:** Il ne s'agit pas de porter un jugement après coup, aujourd'hui. Cela s'est déjà produit, et nous avons décidé de ne rien faire.

**Le sénateur Cook:** Si nous voulons faire quelque chose, le simple fait d'avoir adopté les trois autres projets de loi ne change absolument rien.

**Le sénateur Godfrey:** Monsieur le Président, nous avons le rapport déposé au Parlement par le comité mixte spécial des deux chambres, et adopté à l'unanimité par le comité d'une façon absolument objective; on y recommande la procédure que, selon moi; nous devrions suivre dans le cas qui nous occupe.

**Le sénateur Cook:** Ce que je dis de toute façon, c'est que cela ne touchera pas les autres projets de loi.

**Le président:** Monsieur Déry, la convention comporte-t-elle des restrictions quant au montant des exemptions d'impôts applicable aux pensions versées aux anciens combattants, et aux versements au titre du bien-être social?

**M. Déry:** En vertu de la convention, les pensions aux anciens combattants que le Canada verse aux résidents de l'Allemagne ne sont imposables qu'au Canada, mais comme elles sont exonérées de l'impôt en vertu de la loi du pays, elles le sont dans les deux pays.

**Le sénateur Molson:** Vous parlez de toutes les pensions?

**M. Déry:** Les pensions aux anciens combattants.

**Le sénateur Leblanc:** Monsieur le président, le sénateur Phillips a soulevé certains points au cours de la deuxième

*[Text]*

I do not believe the witness has yet answered those points. Perhaps for the sake of the record it would be a good thing if he were to comment.

**The Chairman:** Are you going to put the question?

**Senator Leblanc:** I am asking the witness if he can reply to the questions asked by Senator Phillips.

**Mr. Déry:** One of the questions was as to what is meant, in article 4 of the agreement, by the term "centre of vital interests." Article 4 determines the residence of an individual in those cases where he is considered to be a resident by both countries. One of the criteria is referred to as the "centre of vital interests."

The formulation of that paragraph is based on the model convention prepared by the Organization for Economic Co-operation and Development. It is based also on the same paragraph adopted by the United Nations model convention on tax treaties between developed and developing countries. Basically the centre of vital interests, as explained in the OECD commentary, refers to a number of criteria, such as his family and social relations; his occupation; his political, cultural or other activities; his place of business; the place from which he administers his property, and so on. So basically it is a question of fact. All those criteria would be looked at and a decision would be made as to where is the centre of vital interests. It is a sort of third criterion, in the sense that article 4 also lists some other criteria which would be used, such as permanent residence, and so on.

**The Chairman:** I suppose the answer to that question raised by Senator Phillips is that there are provisions in the agreement for determination; is that correct?

**Mr. Déry:** That is correct. This applies only where an individual is considered to be a resident by both countries. They are used to determine, for the purposes of the convention, whether he is a Canadian or German resident.

**Senator Cook:** Presumably there would be very few such cases.

**Mr. Déry:** I do not think there are many. Perhaps, in the Canada situation, a person could be considered a resident here if he worked for more than six months, but normally is a German resident. That might be a case. But if his only connection with Canada is the fact that he works here, I believe it would be clear that his permanent home is in Germany, and probably his centre of vital interests would also be in Germany.

I am not aware of any cases where that type of provision has been used in the past; but that is something I could find out from the administration. As I said, it applies very rarely. It will be more common in a relationship between Canada and the United States, where people move back and forth and live in one country but work in the other, and so on. With the

*[Traduction]*

lecture du projet de loi devant le Sénat. Si je ne me trompe, le témoin n'y a pas encore répondu. Peut-être serait-il bon, aux fins du compte rendu, qu'il nous fasse part de ses observations à ce sujet.

**Le président:** Allez-vous mettre la question aux voix?

**Le sénateur Leblanc:** Je demande au témoin s'il peut répondre aux questions qu'a posées le sénateur Phillips.

**M. Déry:** Une des questions portait sur la définition de l'expression «centre des intérêts vitaux», mentionnée à l'article 4 de l'accord. Ledit article détermine le lieu de résidence d'une personne, lorsque cette dernière est considérée comme résidente des deux pays. Un des critères est désigné comme le «centre des intérêts vitaux.»

La formulation de cet alinéa est fondée sur celle de la convention-type préparée par l'Organisation de coopération et de développement économiques. Elle est fondée également sur le même alinéa qui a été adopté aux termes de la convention-type des Nations unies sur les conventions fiscales entre les pays développés et les pays en voie de développement. En substance, centre des intérêts vitaux, tel que l'explique le commentaire de l'OCDE, désigne un certain nombre des critères, notamment les relations familiales et sociales de la personne en question, son occupation, ses activités politiques, culturelles ou autres, son lieu de travail, l'endroit d'où elle administre ses biens, et ainsi de suite. Ainsi, c'est essentiellement un point de fait. Tous ces critères seraient pris en considération et l'on déterminerait où se trouve le centre des intérêts vitaux. Il s'agit en quelque sorte d'un troisième critère, car l'article 4 énumère également d'autres critères à prendre en considération, par exemple la résidence permanente, et ainsi de suite.

**Le président:** Je suppose que la réponse à la question posée par le sénateur Phillips, c'est que l'accord renferme des dispositions visant à déterminer le lieu de résidence de l'intéressé; est-ce exact?

**M. Déry:** C'est exact. Ces dispositions ne sont applicables que lorsqu'une personne est considérée comme résidente des deux pays. Elles servent à déterminer, aux fins de la convention, si elle réside au Canada ou en Allemagne.

**Le sénateur Cook:** Je présume que pareils cas sont très rares.

**M. Déry:** Je ne pense pas qu'il y en ait beaucoup. Peut-être qu'au Canada une personne pourrait être considérée comme résidente du pays, si elle y avait travaillé pendant plus de six mois, tout en étant habituellement résidente d'Allemagne. Cela pourrait en être un exemple. Mais si son seul lien avec le Canada est le fait qu'elle y travaille, il serait évident, à mon avis, que sa résidence permanente est en Allemagne, et son centre d'intérêts vitaux, probablement aussi, en Allemagne.

Je ne suis au courant d'aucun cas où ce genre de disposition ait pu être applicable, mais je pourrais me renseigner auprès de l'administration. Comme je l'ai dit, ces cas sont très rares. Ils sont plus fréquents dans des relations entre le Canada et les États-Unis, où certaines personnes se déplacent d'un pays à l'autre et habitent dans l'un tout en travaillant dans l'autre.



[Text]

European countries, I do not think there are many cases, if any.

**The Chairman:** As I see the agreement, there is always mutual agreement by the competent authorities of the contracting states. So if there are difficulties on the specific and governing rules, the contracting states could mutually agree.

**Senator Cook:** "You take one and I will take the other." sort of thing.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Déry:** Senator Phillips' second question related to article 10 and had reference to sleeping partners.

**The Chairman:** That is on page 13.

**Mr. Déry:** It is paragraph 3 on page 13, dealing with the definition of the term "dividends." Paragraph 3(b) says:

... and for the purpose of taxation in the Federal Republic of Germany, income derived by a sleeping partner from his participation as such and distributions on certificates of an investment trust.

With reference to it "a sleeping partner," is a feature of the German system. It is a form of investment where you have debts—not equity, but your return is treated as a dividend because it is linked with the benefits of this form of entities. It has no practical effect for the Canadian tax system. It is just the way that the Federal Republic of Germany treats it domestically.

**The Chairman:** Anything further?

**Senator Godfrey:** It just might mention that I have found the part in the report, on page 11, where we recommended a minimum number of five signatures for a motion of disallowance in either house. I think we afterwards decided that that number was too low. It seems to me that everybody agreed that there could be varying opinions as to what the number should be, but we really thought that five was probably too low. That is why I picked 20 out of the hat. The report I am referring to is the fourth report for the first session of the thirty-second Parliament of the Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons on reform of the regulatory process. The report is dated Thursday, July 7, 1980.

I just wanted to put that on the record, Mr. Chairman, because I referred to the report and used the figure 20, saying that I thought originally we had recommended a smaller number. I just wanted to explain why I recommended 20 when the report said five.

**Senator Buckwold:** I just have two questions, Mr. Chairman. The first one, again, is simply a matter of information.

On page 24 of the bill, at clause 3, it says:

(b) periodic or non-periodic payments received from the Federal Republic of Germany ... sustained as a result

[Traduction]

Pour ce qui est des pays de l'Europe, je ne pense pas que les cas de ce genre soient nombreux, s'il en est.

**Le président:** Selon mon interprétation de l'accord, les autorités compétentes des États contractants se sont toujours entendues. Alors, si les États contractants éprouvaient des difficultés sur le plan des règles précises et essentielles à suivre, ils pourraient toujours s'entendre.

**Le sénateur Cook:** En d'autres mots: «prenez-en un, j'en prends un autre.»

**Le président:** Oui.

**M. Déry:** La seconde question du sénateur Phillips portait sur l'article 10: les commanditaires.

**Le président:** On en parle à la page 13.

**M. Déry:** Le paragraphe 3 de la page 14, donne une définition du terme «dividendes». L'alinéa 3b) mentionne ce qui suit:

... et aux fins d'imposition en République fédérale d'Allemagne, les revenus qu'un commanditaire tire de sa participation comme telle et les distributions afférentes à des parts dans une fiducie d'investissement.

Le «commanditaire» est une caractéristique du régime de d'Allemagne. Il s'agit d'une forme d'investissement qui comporte des créances, non pas l'actif net, mais où le rendement est considéré comme un dividende, parce qu'il est lié aux bénéfices de cette forme d'entités. Elle n'a aucun effet pratique sur le régime fiscal canadien. Ce n'est que la façon dont la République fédérale d'Allemagne la traite dans ce pays.

**Le président:** Autres questions?

**Le sénateur Godfrey:** Je voudrais juste mentionner que j'ai trouvé, à la page 11, la partie du rapport où nous recommandions d'obtenir au moins cinq signatures pour une motion de désaveu dans l'une ou l'autre Chambre. Je pense que nous avons convenu par la suite que ce nombre n'était pas assez élevé. Il me semble que tout le monde avait convenu que les vues sur le nombre à fixer pouvait être divergentes, mais nous étions certains que cinq signatures n'étaient probablement pas suffisantes. C'est pourquoi j'ai tout bonnement choisi le chiffre 20. Le rapport auquel je me réfère est le quatrième rapport de la première session du trente-deuxième Parlement du Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme de la réglementation, daté du jeudi 7 juillet 1980.

Je voudrais simplement faire consigner ce point dans le compte rendu, monsieur le président, parce que j'ai évoqué le rapport et j'ai mentionné le chiffre 20, ajoutant que je pensais que nous avions d'abord recommandé un nombre moins élevé. Je voulais juste expliquer pourquoi j'ai recommandé vingt signatures alors que le rapport en indiquait cinq.

**Le sénateur Buckwold:** Je n'ai que deux questions à poser, monsieur le président. La première n'est qu'à des fins d'information.

L'article 3 du projet de loi, à la page 24, indique ce qui suit:

b) les paiements, périodiques ou non, reçus de la République fédérale d'Allemagne ... subis du fait des hosti-



## [Text]

of hostilities or past political persecution shall be taxable only in the Federal Republic of Germany;

I presume this means those payments made in reparation for property taken away during the Nazi regime. This affects a lot of Canadian citizens who are presently receiving benefits under that particular arrangement, whereby some of their property has been restored to them by means of such payments. Does this represent any change? That is, have they always been taxable in Germany, or is this a change?

**Mr. Déry:** I'm not sure they're taxable in Germany.

**Senator Buckwold:** Whether they are taxable or not, I am not sure, but if they were to be taxable, the tax would be paid in Germany, according to this clause.

**Mr. Déry:** The effect of that provision, basically, is that they will not be taxed in Canada. I believe that right now, under the law as it exists, they are taxable in Canada. The same payments.

**Senator Buckwold:** This would relieve them of any Canadian taxes? Are you saying that now when they get reparation payments from Germany they pay Canadian tax?

**Mr. Déry:** They would be taxable, I believe.

**Senator Buckwold:** You had better check that. I want to make sure of this because I know many people who are receiving these payments, and I do not want to have any change in their status.

**The Chairman:** You are going to check that?

**Mr. Déry:** Yes. The present situation is that we tax the income element of some payments, but not the capital. The effect of this bill will be to exempt also the income element in Canada.

**Senator Buckwold:** Although that may be picked up in Germany.

**Mr. Déry:** It may be picked up in Germany, if it is taxable now. That does not affect the situation in Germany.

**Senator Buckwold:** Well then, I appreciate the answer, and I am glad we got it on the record, because it is very important to some people.

My next question is a pretty general one that I asked in respect to one of the other tax treaties.

What is the position of a Canadian taxpayer who has investments in a foreign country—in this case it could be Germany—where dividends are declared, or payments made to him, let us say as a shareholder of a company, and in that country foreign exchange controls are applied, so that the money cannot be sent out of the country? Is the Canadian taxpayer still liable to pay taxes on the amounts which he has never received, but which would be accumulating to his credit in that foreign country?

**Mr. Déry:** The tax treaty itself does not deal with that question. We have a provision in the Income Tax Act, however, which is designed to deal with it. If I had the record of

## [Traduction]

lités ou des persécutions politiques passées, ne sont imposables qu'en République fédérale d'Allemagne;

Je présume que cette disposition désigne les paiements versés en réparation de biens retirés pendant le régime nazi. Elle a un effet sur un grand nombre de citoyens canadiens qui touchent actuellement des prestations aux termes de cet arrangement particulier, selon lequel une partie de leurs biens leur a été retourné par le truchement de ces paiements. Cette disposition est-elle nouvelle? C'est-à-dire: ces paiements ont-ils toujours été imposables en Allemagne?

**M. Déry:** Je ne suis pas sûr qu'ils sont imposables en Allemagne.

**Le sénateur Buckwold:** S'ils sont imposables ou non, je n'en suis pas sûr, mais s'ils devaient l'être, selon cet article, l'impôt serait payé en Allemagne.

**M. Déry:** Au fond, l'effet de cette disposition, c'est qu'ils ne seront pas imposés au Canada. Je crois qu'actuellement, en vertu de la loi en vigueur, les mêmes paiements sont imposables au Canada.

**Le sénateur Buckwold:** Cette disposition soulagerait ces personnes de tout impôt canadien? Dites-vous que maintenant, lorsqu'elles touchent des paiements de réparation de l'Allemagne, elles paient de l'impôt au Canada?

**M. Déry:** Je pense qu'ils seraient imposables.

**Le sénateur Buckwold:** Vous feriez mieux de vérifier. Je veux m'en assurer parce que je connais beaucoup de personnes qui touchent ces paiements, et je ne veux pas que leur situation soit modifiée.

**Le président:** Allez-vous vérifier ce point?

**M. Déry:** A l'heure actuelle, nous exigeons un impôt sur le revenu de certains paiements, mais non sur le capital. Le projet de loi aura pour effet d'exonérer également de l'impôt l'élément revenu au Canada.

**Le sénateur Buckwold:** Même s'il pourrait l'être en Allemagne.

**M. Déry:** Il le pourrait, s'il était déjà imposable. Cela ne change pas la situation en Allemagne.

**Le sénateur Buckwold:** Je vous remercie de votre réponse et je suis heureux d'avoir discuté ce point, qui est très important pour bon nombre de personnes.

Ma prochaine question, plutôt générale, porte sur un des autres accords fiscaux.

Qu'arrive-t-il au contribuable canadien qui investit à l'étranger—en l'occurrence en Allemagne—et qui déclare des dividendes ou des paiements qu'il a reçus à titre d'actionnaire d'une société, si ce pays impose un contrôle des changes et que l'argent ne peut être sorti du pays? Le contribuable canadien doit-il payer des impôts sur des sommes qu'il n'a jamais reçues mais qui s'accumulent dans ce pays?

**M. Déry:** L'accord en matière d'impôts ne porte pas sur ce point. Il existe toutefois, dans la Loi de l'impôt sur le revenu, une disposition à ce propos. Je pourrais vous répondre avec

[Text]

the committee hearings of this committee for last session I could give you the exact reference, but the answer is the same.

**Senator Buckwold:** Is the answer that the Canadian would not pay taxes? I have forgotten the answer.

**Mr. Déry:** I think that in some cases, if the funds are blocked, there will be the possibility of deferring the tax; but again, I will have to check the provision of the act.

**Senator Buckwold:** It is interesting, because more and more we are looking at possibilities around the world of certain foreign exchange control regulations, and perhaps even in Canada, that could affect taxpayers in various parts of the world.

**The Chairman:** Well, you are going to check these points and report back.

**Mr. Déry:** Yes.

**The Chairman:** Are you satisfied, Senator Buckwold?

**Senator Buckwold:** Yes.

**The Chairman:** Any other questions?

It would appear that a number of important questions should be looked at by this committee, but possibly at another meeting, because our right to occupy this room runs out at 3.30. I am sure that within the time that is available we would not reach a conclusion on the various items or points that have been raised. In any event, Mr. Déry has been asked some questions the answers to which he was not ready to give us today; but he will reply to the committee at its next meeting. I would therefore suggest, as to the course of action the committee should take, that we reflect on it, and at the next meeting of the committee we can make a determination after first hearing the answers from Mr. Déry, and those to any other questions that may develop as a result of reflection by members of the committee.

**Senator Godfrey:** With regard to the question I raised, this is really something that is outside Mr. Déry's competence, since it is a political question dealing with how Parliament should be treated. Should we not allow the minister to have the chance to come and answer these questions that I have raised? This is very much a policy matter, and I think, if the minister wants to come, he should be given the opportunity to do so, in order to put his side of the question. I have put one side, and he should be given the opportunity to reply. Then we should make up our minds. He may not want to come, of course.

**The Chairman:** I think perhaps your suggestion is a good one; that is, we should tell the minister what points have been raised; we should inform him that the committee has not reached a decision as yet, and that if he wishes to come and offer an explanation, he may expedite the consideration, favourable or otherwise, of the bill. Is that agreeable?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** I do not yet know whether we will be able to have another meeting of this committee this week. I will have

[Traduction]

plus de précision, si je pouvais consulter le procès-verbal des séances du Comité qui ont eu lieu au cours de la dernière session, mais je crois que la réponse est la même.

**Le sénateur Buckwold:** Entendez-vous que le contribuable canadien ne paierait pas d'impôts? Je ne me souviens plus qu'elle était la réponse.

**M. Déry:** Dans certains cas, si les fonds sont gelés, il est possible de différer le paiement de l'impôt. Mais là encore, je dois vérifier les dispositions de la Loi.

**Le sénateur Buckwold:** Il s'agit là d'un point intéressant, car nous explorons de plus en plus, dans le monde entier et peut-être même au Canada, les possibilités qu'offrent les règlements sur le contrôle du change qui pourraient profiter aux contribuables qui s'y trouvent.

**Le président:** Vous allez donc vérifier et nous renseigner.

**M. Déry:** Oui.

**Le président:** Êtes-vous satisfait, sénateur Buckwold?

**Le sénateur Buckwold:** Oui.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

Il reste au Comité à étudier un certain nombre de points importants, peut-être lors d'une autre réunion, car nous devons quitter cette pièce à 15 h 30. Nous n'aurons pas le temps de toucher les diverses questions qui ont été soulevées, avant la fin de la séance. De toute façon, M. Déry n'était pas prêt à répondre aujourd'hui à certaines questions que nous lui avons posées. Mais il le fera lors de la prochaine réunion du Comité. En ce qui concerne ce dernier, je propose que le Comité se réserve une période de réflexion, de sorte qu'à la prochaine réunion, il soit en mesure de prendre une décision après avoir entendu les propos de M. Déry, qui aura répondu aux autres questions des membres du Comité.

**Le sénateur Godfrey:** Je crois que la question que j'ai posée ne relève pas de la compétence de M. Déry, puisqu'il s'agit d'une question politique qui porte sur la façon dont le Parlement devrait être traité. Ne vaudrait-il pas mieux inviter le ministre à venir répondre aux questions que j'ai posées? C'est nettement, une question de politique et je crois que, si le ministre veut bien venir témoigner, il faudrait l'inviter à le faire pour qu'il puisse nous exposer son point de vue. Je l'ai déjà fait et il convient qu'il ait l'occasion d'en faire autant. Nous pourrions ensuite prendre une décision. Il peut, évidemment refuser.

**Le président:** Votre suggestion est pertinente. Nous devrions faire part au ministre des questions qui ont été posées et l'aviser que le Comité n'a pas encore pris de décision. Il peut, s'il le veut bien, venir exposer son point de vue, accélérant ainsi l'étude du projet de loi, quelle qu'en soit l'aboutissement. D'accord?

**Des voix:** Oui.

**Le président:** Je ne sais pas si le comité aura l'occasion de se réunir encore une fois cette semaine. Il me faudrait consulter



[Text]

to consult my digest—which I consider to be my Bible—as to time limits. Very soon, however, perhaps when we start to examine Bill C-90, we will be running into problems with regard to the use of expert witnesses. I am thinking about the time restriction to two hours a day that has been placed on committee meetings. When I consider that we pay an expert witness for the full day's attendance, it does seem like a waste of money to have him attend for only two hours. I take it, however, that this is something which can be adjusted when the time comes. As you are aware, this committee uses expert witnesses very often. I would think that they are a necessary aspect of the study of tax legislation. We try to be as economical in our procedures as is possible. If we can get four or five hours of work per day out of an expert witness, to have to settle for three hours of work and yet pay him the same amount of money causes something to grate inside of me.

I simply thought I would raise this issue at this time.

**Senator Godfrey:** Mr. Chairman, as far as I am concerned, I could attend a meeting at 10.30 on Tuesday mornings. That gives me enough time to catch a plane, and I believe we could probably have a quorum and conduct a meeting at that time.

**The Chairman:** I have been toying with the idea that we might sit on Tuesday mornings if we could have the entire morning.

**Senator Godfrey:** Perhaps we could meet at 10.30 on Tuesday morning and then meet again on Tuesday afternoon. The hour of 10.30 would seem to be convenient for people who have to fly to Ottawa, without forcing them to have to come the night before or to get up at dawn.

**The Chairman:** We will try to work this out somehow.

**Senator Lafond:** Mr. Chairman, I couldn't help but note that you were constantly looking in my direction when you were making those remarks. I would hope that during the next week or 10 days there will be a meeting of the chairmen of the committees of the Senate. At that meeting we can try to establish some rules that are acceptable to most honourable senators. It is not, at the moment, a question of adequate room or personnel so much as it is a question of the senators attending committee meetings when we have so many sitting so often. I hope we will do the best we can to alleviate the situation and to make it as easy as possible for everyone. If we cannot succeed in doing so, we may have to have the Senate sit on Monday evenings so as to give us the entire Tuesday free for committee meetings, morning, noon and night. The decision will be left up to the honourable senators.

**Senator Cook:** How about all day Monday or all day Friday?

**Senator Godfrey:** I see no reason why you should drag all of the senators to Ottawa on Monday night so that a couple of committees can meet on Tuesday morning. If we cannot meet at 10.30 a.m. on Tuesday, I am prepared to come even earlier.

**Senator Lafond:** I have no problem with that; don't tell me, tell your colleagues.

**The Chairman:** The meeting is now adjourned.

The committee adjourned.

[Traduction]

mon journal, dirais-je ma bible, pour vérifier. Nous risquons d'avoir des problèmes en ce qui a trait aux témoins experts, au moment d'entreprendre l'étude du bill C-90. Je fais allusion à la limite de deux heures par jour, fixée pour les réunions du comité. Nous payons un témoin expert à la journée et il me semble que l'on gaspille inutilement, si nous l'appelons à témoigner que pour deux heures. Je crois toutefois qu'il est possible de régler ce problème en temps opportun. Comme vous le savez, le comité fait assez souvent appel à des témoins experts qui, je crois, jouent un rôle important dans l'étude des règlements en matière d'impôts. Nous nous efforçons d'être aussi économes que possible. Si nous pouvons nous assurer les services d'un expert pendant quatre ou cinq heures, je ne vois pas pourquoi il faudrait se contenter de le faire témoigner pendant trois heures, et lui verser les mêmes émoluments, ce qui me semble tout à fait inacceptable.

J'ai cru qu'il serait bon de parler ici de cette question.

**Le sénateur Godfrey:** Je puis, quant à moi, monsieur le président, assister à une réunion à 10 h 30, les mardis matin. Je puis encore prendre l'avion et je crois que nous pourrions alors atteindre le quorum et tenir une réunion.

**Le président:** J'ai pensé que nous pourrions peut-être siéger les mardis matin, si nous pouvions disposer de la matinée entière.

**Le sénateur Godfrey:** Nous pourrions peut-être nous réunir le mardi matin, à 10 h 30 et, ensuite, l'après-midi. L'heure est bien choisie, car elle permettrait aux gens d'arriver à Ottawa la journée même, sans les obliger à prendre l'avion la veille ou de se lever à l'aube.

**Le président:** Nous essaierons de trouver une solution.

**Le sénateur Lafond:** Monsieur le président, vous n'avez cessé de regarder dans ma direction en faisant ces remarques. J'espère qu'il y aura, au cours des dix prochains jours, réunion des présidents des comités du Sénat pour établir des règlements qui seraient jugés acceptables par la plupart des sénateurs. Il ne s'agit pas, pour le moment, de l'importance des locaux ou du personnel, mais plutôt de l'assistance des sénateurs aux réunions du comité, qui sont si fréquentes. J'espère que nous nous efforcerons d'alléger la situation au profit de tous. Sinon, le Sénat devra peut-être siéger les lundis soir, pour nous permettre de consacrer la journée entière du mardi aux séances du comité. La décision en revient aux honorables sénateurs.

**Le sénateur Cook:** Pourquoi ne pas siéger toute la journée, lundi ou vendredi?

**Le sénateur Godfrey:** Je ne vois pas pourquoi il faudrait demander à tous les sénateurs de revenir à Ottawa le lundi soir, pour permettre à quelques comités de se réunir le mardi matin. Si nous ne pouvons pas nous réunir le mardi à 10 h 30, je suis prêt à venir plus tôt.

**Le sénateur Lafond:** Je n'y vois, personnellement, aucun inconvénient. Adressez-vous plutôt à vos collègues.

**Le président:** La séance est levée.

Le comité suspend ses travaux.







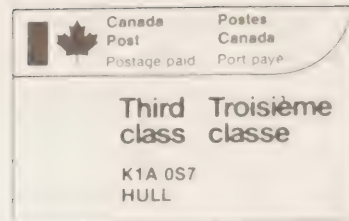












*If undelivered, return COVER ONLY to*  
Canadian Government Printing Office  
Supply and Services Canada  
45 Sacre-Coeur Boulevard  
Hull, Quebec, Canada K1A 0S7

*En cas de non livraison*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada  
45 boulevard Sacre-Coeur  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

---

WITNESS—TÉMOIN

*From the Department of Finance:*

Mr. J.-M. Déry, Tax Policy Officer.

*Du ministère des Finances:*

M. J.-M. Déry, agent, politique fiscale.



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*

The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*

L'honorable SALTER A. HAYDEN

Tuesday, February 23, 1982

Le mardi 23 février 1982

Issue No. 77

Fascicule n° 77

**Second Proceedings on:**

Bill S-24, "An Act to implement  
an agreement between Canada and the Federal  
Republic of Germany for the avoidance  
of double taxation with respect to taxes  
on income and certain other taxes"

**Deuxième fascicule concernant:**

Projet de loi S-24, «Loi  
de mise en œuvre d'un accord conclu entre le Canada  
et la République fédérale  
d'Allemagne en vue d'éviter les doubles impositions  
en matière d'impôts sur le revenu  
et de certains autres impôts»

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Lewis
Barrow	Manning
Beaubien	McIlraith
Buckwold	Molson
Charbonneau	*Perrault
Cook	Riel
*Flynn	Roblin
Godfrey	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Walker—(19)

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Lewis
Barrow	Manning
Beaubien	McIlraith
Buckwold	Molson
Charbonneau	*Perrault
Cook	Riel
*Flynn	Roblin
Godfrey	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Walker—(19)

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, February 9, 1982:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Leblanc, seconded by the Honourable Senator Frith, for the second reading of the Bill S-24, intituled: "An Act to implement an agreement between Canada and the Federal Republic of Germany for the avoidance of double taxation with respect to taxes on income and certain other taxes".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Leblanc moved, seconded by the Honourable Senator Stollery, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 9 février 1982:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Leblanc, appuyé par l'honorable sénateur Frith, tendant à la deuxième lecture du Bill S-24, intitulé: «Loi de mise en œuvre d'un accord conclu entre le Canada et la République fédérale d'Allemagne en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et de certains autres impôts».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Leblanc propose, appuyé par l'honorable sénateur Stollery, que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, FEBRUARY 23, 1982  
(106)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2:00 p.m. to consider the following:

Bill S-24—"An Act to implement an agreement between Canada and the Federal Republic of Germany for the avoidance of double taxation with respect to taxes on income and certain other taxes".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Barrow (*Deputy Chairman*), Beaubien, Cook, Godfrey, Lafond and McIlraith. (7)

*Witness:*

*From the Department of Finance:*

Mr. J.-M. Déry, Tax Policy Officer.

Mr. Déry proceeded to answer questions raised at the previous meeting and took part in the discussion following.

At 3:15 p.m. the Committee adjourned further consideration of the said Bill.

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 23 FÉVRIER 1982  
(106)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 heures pour étudier:

Le bill S-24—«Loi de mise en œuvre d'un accord conclu entre le Canada et la République fédérale d'Allemagne en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et de certains autres impôts».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Barrow (*vice-président*), Beaubien, Cook, Godfrey, Lafond et McIlraith. (7)

*Témoin:*

*Du ministère des Finances:*

M. J.-M. Déry, agent, Politique fiscale.

M. Déry répond aux questions soulevées au cours de la précédente réunion et prend part à la discussion qui s'ensuit.

A 15 h 15, le Comité ajourne l'étude du bill.

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, February 23, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill S-24, to implement an agreement between Canada and the Federal Republic of Germany for the avoidance of double taxation with respect to taxes on income and certain other taxes, met this day at 2 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable Senators, as you will recall, Mr. Déry appeared before the committee last week, when we were considering Bill S-24. He was asked to prepare answers to certain questions but wanted to do some research on the questions before answering them. I believe he is ready to answer those questions today.

**Mr. J.-M. Déry, Tax Policy Officer, Department of Finance:** Yes, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Then you may go ahead.

**Mr. Déry:** Thank you, Mr. Chairman. The first question that was left unresolved last week related to what would happen when, for one reason or another, a country would block the currencies and there would be no possibility of bringing the money back to Canada.

I indicated last week that there is a provision in the Income Tax Act which deals with that situation, but unfortunately I did not have the right reference with me. I now have that reference. The provision is found in section 161(6) of the Income Tax Act. That provision gives the Minister of National Revenue the discretion to postpone the collection of taxes, if he is satisfied that the required payments would impose an extreme hardship on the taxpayer. In such cases, no interest would be charged on the taxes owing.

**The Chairman:** If the section is not long, perhaps you could read it.

**Mr. Déry:** Yes, Mr. Chairman. It reads as follows:

161.(6) Where the income of a taxpayer for a taxation year, or part thereof, is from sources in another country and the taxpayer by reason of monetary or exchange restrictions imposed by the law of that country is unable to transfer it to Canada, the Minister may, if he is satisfied that payment as required by this Part of the whole of the additional tax under this Part for the year reasonably attributable to income from sources in that country would impose extreme hardship on the taxpayer, postpone the time for payment of the whole or a part of that additional tax for a period to be determined by the Minister but no such postponement may be granted if any of the income for the year from sources in that country has been

(a) transferred to Canada,

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 23 février 1982

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel on a renvoyé le projet de loi S-24, loi de mise en œuvre d'un accord conclu entre le Canada et la République fédérale d'Allemagne en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôt sur le revenu et de certains autres impôts, se réunit aujourd'hui à 14 heures, pour étudier ce projet de loi.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, vous vous souvenez sans doute que, lorsque M. Déry a comparu devant le Comité la semaine dernière pour l'étude du projet de loi S-24, on lui a demandé de répondre à certaines questions et il lui fallait faire de plus amples recherches. Il est, je crois, prêt à nous répondre aujourd'hui.

**M. J.-M. Déry, agent fiscal, Politique fiscale, ministère des Finances:** Oui, monsieur le président.

**Le président:** Je vous remercie et vous cède la parole.

**M. Déry:** Merci, monsieur le président. Nous nous demandions d'abord, la semaine dernière, ce qui arriverait si, pour une raison ou une autre, un pays bloquait les devises et qu'il ne soit pas possible de transférer ces fonds au Canada.

J'ai dit alors qu'il y avait une disposition dans la Loi de l'impôt sur le revenu qui traitait de ce cas mais, malheureusement, je n'avais pas le texte avec moi. Je l'ai maintenant. Cette disposition se trouve au paragraphe 161(6) de la Loi de l'impôt sur le revenu et elle accorde au ministre du Revenu national la discrétion de différer à la perception des impôts, s'il est certain que les paiements nécessaires créeraient une situation financière extrêmement difficile pour le contribuable. Dans de tels cas, aucun intérêt ne serait perçu sur les impôts dus.

**Le président:** Si l'article n'est pas long, peut-être pourriez-vous nous le lire.

**M. Déry:** Oui, monsieur le président. Il est ainsi libellé:

161.(6) Lorsque tout ou partie du revenu d'un contribuable pour une année d'imposition provient de sources situées dans un autre pays et que le contribuable, en raison des restrictions monétaires ou du contrôle des changes imposés par la législation de ce pays-là, se trouve dans l'incapacité de le transférer au Canada, le Ministre peut, s'il est convaincu que le paiement, requis par la présente Partie, de la totalité de l'impôt supplémentaire prévu par la présente Partie pour l'année et raisonnablement imputable au revenu tiré de sources situées dans ce pays, placerait le contribuable dans une situation financière extrêmement difficile, différer le paiement de tout ou partie de cet impôt supplémentaire pour une période que lui-même déterminera, mais ce paiement ne peut être ainsi différé si une partie de son revenu de l'année tiré de sources situées dans ce pays-là

a) a été transférée au Canada,

[Text]

(b) used by the taxpayer for any purpose whatever, other than payment of income tax to the government of that other country on income from sources therein, or

(c) disposed of by him;

**The Chairman:** Is there any discussion on this point? In that event, would you continue?

**Mr. Déry:** The next question related to the scope of application of Article 18, clause 3(b), which refers to pension payments.

The type of payments that would fall under this Article could be divided into two parts. The first deals with payments received for injury or damage as a result of hostilities, and the second with payments for injury or damage as a result of past political persecution.

In the first category—payments received for injury or damage as a result of hostilities—there are three types of such payments. One is the German War Veterans Pension. These pension payments are presently taxable under the Income Tax Act. There are lump-sum payments to compensate those for loss of property who had to flee and leave everything behind during World War II. These payments are presently exempt in Canada. However, it is possible that such payments could be received through an annuity in lieu of a lump sum payment. In that case, payments are taxable except that there is a deduction for the portion that refers to the capital element of it.

The third category is the German War Widows Pensions. These pensions are presently taxable in Canada as well.

With respect to the second category—the payment received for injury or damage as a result of past political persecution—there are two general items in there. The first is payments emanating from the German government as a result of national socialist persecution. These are exempt from tax in Canada under section 81(1)(g) of the act provided that they are not taxable in Germany.

The second type of payment is the support payments made by the Lutheran Church of Germany on a gratuitous basis to former clergymen who left Germany for political reasons. These payments are presently taxable in Canada.

The effect of clause 3(b) of Article 18 of the proposed tax treaties would be to exempt all those payments from Canadian taxes.

**The Chairman:** Have you any statistics that would indicate the number of cases that would be subject to, or would benefit from these provisions?

**Mr. Déry:** Mr. Chairman, I do not have any figures for that type of payment. However, we are aware that the pension article in the treaty, which exempts a number of social security payments, will likely affect some 11,000 to 12,000 Canadian residents of German origin.

**The Chairman:** When you say "Canadian residents of German origin", would that be a Canadian resident whose ancestry goes back to Germany?

**Mr. Déry:** Yes, or a Canadian resident who worked in Germany for a number of years or who has sufficient connec-

[Traduction]

b) a été utilisée par le contribuable à une fin quelconque, autre que le paiement, à cet autre pays, d'un impôt sur le revenu provenant de sources qui y sont situées, ou

c) a fait l'objet d'une disposition de la part du contribuable;

**Le président:** Y a-t-il des discussions sur ce point? Poursuivons donc.

**M. Déry:** La question suivante se rapporte à l'alinéa 18 (3) b): paiements de pensions.

On pourrait diviser en deux parties les paiements visés par cet article: ceux qui sont perçus pour des blessures ou dommages subis du fait des hostilités et ceux qui ont été reçus en réparation de blessures ou dommages, par suite de persécutions politiques passées.

La première catégorie—les paiements reçus pour des blessures ou du dommage subies du fait des hostilités—se divise en trois: la pension d'anciens combattants allemands qui sont actuellement imposables en vertu de la loi de l'impôt sur le revenu; les versements globaux pour indemniser ceux qui ont subi une perte de leur propriété ayant dû fuir et laisser tout derrière eux au cours de la Deuxième Guerre Mondiale, et qui font, actuellement, l'objet d'exemption au Canada. Cependant, de tels paiements peuvent être acquittés sans forme de rentes, plutôt que d'un paiement global. Dans ce cas, les paiements sont imposables, mais il y a déduction pour le capital.

La troisième catégorie traite des pensions aux veuves d'anciens combattants Allemands, qui à l'heure actuelle, sont aussi imposables au Canada.

Quant aux réparations pour des blessures ou dommages subis du fait de persécutions politiques passées—il y a deux points généraux à ce sujet. Le premier concerne les paiements émanant du gouvernement allemand, en réparation de la persécution nationale socialiste. Ces pensions sont exemptées d'impôt au Canada en vertu de l'alinéa 81(1)g) de la Loi, pourvu qu'elles ne soient pas imposables en Allemagne.

Le deuxième genre de paiement est celui de soutien offert par l'église luthérienne d'Allemagne, à titre gratuit, aux pasteurs qui ont quitté l'Allemagne pour des raisons politiques. Ces paiements sont actuellement imposables au Canada.

L'effet de l'alinéa 10(3)(b) des traités d'impôt envisagés serait d'exempter tous ces paiements d'impôt canadien.

**Le président:** Avez-vous des données statistiques qui indiqueraient le nombre de cas qui seraient assujettis à ces dispositions ou qui en bénéficieraient?

**M. Déry:** Monsieur le président, je n'ai aucun chiffre concernant ce genre de paiement. Cependant, nous savons que l'article qui porte sur les pensions, qui exempte un certain nombre de paiements de sécurité sociale, aura probablement des répercussions sur environ 11,000 ou 12,000 résidents canadiens d'origine allemande.

**Le président:** Lorsque vous dites «résidents canadiens d'origine allemande», entendez-vous un résident canadien d'ascendance allemande?

**M. Déry:** Oui ou un résident canadien qui a travaillé en Allemagne, pendant un certain nombre d'années, ou qui occu-



[Text]

tion with Germany to allow him to receive some form of social security payments.

Mr. Chairman, the next item deals with the amending formula. Last week I indicated that I thought there were three or four bills that had been approved in the past which contained similar provisions. I have now checked the number and there are, indeed, four. I should like to give you the references.

The first was Bill S-32, which received Royal Assent on June 29, 1976. It implemented the tax treaties with France, Belgium and Israel. The second was Bill C-12, which received Royal Assent on June 29, 1977. It implemented the tax treaties with Morocco, Pakistan, Singapore, the Philippines, the Dominican Republic and Switzerland. The third was Bill S-2, which received Royal Assent on December 17, 1980. It implemented the tax treaties with Spain, Austria, Italy, South Korea, Romania, Indonesia, Malaysia, Jamaica, Barbados and the United Kingdom. The last was Bill S-17, which received Royal Assent on April 23, 1981. It implemented the tax treaties with New Zealand and Australia.

Mr. Chairman, last week a question was raised on the implications of Article 4 of the tax convention with respect to dual residency and the rules to determine the residency of an individual in cases in which each country claims the individual as its own resident. Last week I indicated that, so far as I was aware, there was no such case in Germany. After checking, I have found one case where the question of dual residence has yet to be determined by Revenue Canada.

I believe that covers the four points which were left open at the last session.

**The Chairman:** That covers the answers we sought at the last meeting, and which Mr. Déry needed time to research. He has reported the questions and his answers today and, since there are no questions, I take it that the answers are accepted.

**Senator Godfrey:** Yes, the factual statements.

**The Chairman:** Yes. If they do not stand up on further study, of course we will call upon Mr. Déry again.

Senator Godfrey, you raised certain questions in connection with what would happen subsequent to this bill becoming law, in situations where either or both countries have changes in their tax structure and it is desired to work those changes into the tax treaty without having to go through the parliamentary process again. That seemed to be the substance and direction of your discussion at the last meeting.

**Senator Godfrey:** One situation that could happen, is that if they changed the law they would want to give a further relief; but it could also happen that some of the relief given in this bill and under this treaty could be removed. Even though there is no change in the laws of either country, they may decide they will amend it so that the relief which is granted in this treaty is removed. That would then have the effect of increasing taxes on residents of Canada.

[Traduction]

pait au gouvernement allemand un poste lui ouvrant droit à des prestations de sécurité sociale.

Monsieur le président, le point suivant traite de la formule d'amendement. J'ai mentionné la semaine dernière qu'il devait y avoir trois ou quatre projets de loi qui ont déjà été approuvés, portant dans des dispositions analogues. J'en ai vérifié le nombre et il y en a, en effet, 4. Je vais vous les énumérer.

Le premier a été le projet de loi S-32 qui a reçu la sanction royale le 29 juin 1976. Il mettait en œuvre les accords fiscaux avec la France, la Belgique et Israël. Le deuxième était le projet de loi C-12 qui a reçu la sanction royale le 29 juin 1977. Il mettait en œuvre les accords fiscaux avec le Maroc, le Pakistan, Singapour, les Philippines, la République Dominicaine et la Suisse. Le troisième était le projet de loi S-2, qui a reçu la sanction royale le 17 décembre 1980. Il mettait en œuvre les accords fiscaux avec l'Espagne, l'Autriche, l'Italie, la Corée du Sud, la Roumanie, l'Indonésie, la Malaisie, la Jamaïque, les Barbades et le Royaume-Uni. Le dernier était le projet de loi S-17, qui a reçu la sanction royale le 23 avril 1981, en application des accords fiscaux avec la Nouvelle-Zélande et l'Australie.

Monsieur le président, la semaine dernière la question a été posée au sujet des répercussions de l'article 4 de l'accord fiscal sur la double résidence et les règles pour déterminer la résidence, dans les cas où chaque pays revendique la personne comme résident. J'ai dit la semaine dernière que, pour autant que je sache, il n'y avait pas eu de cas semblables en Allemagne. Après avoir vérifié, j'ai trouvé un cas où la question de double résidence n'a pas encore été déterminée par le ministère du Revenu Canada.

Je crois que cela englobe les quatre points qui étaient restés sans réponse lors de la dernière séance.

**Le président:** Les réponses de M. Déry englobent les questions que nous avons demandées lors de la dernière réunion et qui appelaient des recherches. Il a fait rapport des questions et de ses réponses aujourd'hui et, s'il n'y a pas d'autres questions, j'en conclus que les réponses sont acceptées.

**Le sénateur Godfrey:** Oui, les déclarations quant aux faits.

**Le président:** Oui. Il est entendu que, si nous avons d'autres questions à poser, nous aurons recours de nouveau à M. Déry.

Sénateur Godfrey, vous avez posé certaines questions à propos de l'adoption de ce projet de loi; si, par exemple, l'un ou les deux pays apportaient à leur structure fiscale des modifications qu'ils entendent incorporer à l'accord fiscal, sans faire appel de nouveau au processus parlementaire. Cela semblait être la substance et le sens de votre discussion, lors de la dernière réunion.

**Le sénateur Godfrey:** Il pourrait arriver que, si les responsables modifiaient la loi, ils voudraient donner un nouveau dégrèvement; mais il pourrait arriver aussi que certains dégrèvements qui sont prescrits dans ce projet de loi et en vertu de cet accord, pourraient être supprimés. Même s'il n'y avait pas de modification dans les lois de l'un et de l'autre pays, les responsables pourraient décider de les modifier de façon à ce que le dégrèvement qui est donné dans cet accord soit sup-

[Text]

**The Chairman:** Senator Godfrey, an illustration occurs to me right away. In the budget that came down on November 12, we were told that a number of the items in the budget were intended to close loopholes. How would you correlate that to the possible effect on this tax treaty? Germany, for instance, may want to adjust its approach to what is in the tax treaty by reason of the changes that it proposed in Canadian tax law. That was one of your points.

**Senator Godfrey:** Or we may want to do the same.

**The Chairman:** What do you mean by that?

**Senator Godfrey:** Well, you know, these 12,000 German residents are relieved of certain taxes in Canada, but we may decide that somebody is taking advantage of some loophole, and so only 6,000 will end up with the advantage.

**The Chairman:** That is what I meant when I said that the budget announced the closing of certain loopholes. Closing certain loopholes must mean that you are closing up escape hatches that allow you not to be subject to tax; therefore the effect of closing those loopholes would be to make you subject to tax, whereas heretofore you were not.

The question is: how do the provisions in this bill work? Mr. Déry told us that he was distinguishing between the taxing authority of Parliament and the provisions of a tax treaty, those provisions being relieving provisions; but if you get changes in the tax law which have the effect of creating tax where it did not exist before, how can you say that that is not a tax-charging section?

Senator McIlraith, I think you took part in this discussion before.

**Senator McIlraith:** Yes, I did. There is nothing in the bill to indicate that the agreement, or supplementary agreements to be made after the agreement is in operation, will be limited to relieving provisions.

May I draw your attention to the language of clause 5(1) of the bill, to be found at page 2. I will leave out some words as I read it. It says:

... the Governor in Council may, by order, declare that any supplementary agreement between the Government of Canada and the Government of the Federal Republic of Germany intended to alter, revoke, replace or add to the Agreement ...

They can replace the whole agreement and make it not a relieving agreement at all. They can make it an adding or imposing agreement. "Alter, revoke, replace or add to." I cannot think of any broader language than that. In my view, that clause, couched in that language, gives the Governor in Council, subject to being able to negotiate a supplementary agreement with Germany, the power to impose taxation without going to Parliament. I did not dwell on the provisions for certain parts of Parliament approving or disapproving in certain circumstances, but that I am not willing to grant to any

[Traduction]

primé. L'effet serait d'augmenter les impôts des résidents du Canada.

**Le président:** Sénateur Godfrey, il me vient un exemple à l'esprit. Dans le budget qui a été déposé le 12 novembre, on nous a dit qu'un certain nombre des postes étaient destinés à supprimer les échappatoires. Comment rattacher cela aux conséquences possibles de cet accord fiscal? L'Allemagne, par exemple, peut vouloir adapter son attitude à ce qui se trouve dans l'accord fiscal, par suite des modifications proposées à la Loi fiscale canadienne. C'était l'un de vos points.

**Le sénateur Godfrey:** Ou nous voudrions peut-être faire la même chose.

**Le président:** Que voulez-vous dire?

**Le sénateur Godfrey:** Ces 12,000 résidents allemands jouissent d'un certain soulagement d'impôt au Canada, mais nous pouvons décider que certains profitent d'échappatoires et ainsi, seulement 6,000 finiront par profiter du dégrèvement.

**Le président:** C'est ce que je voulais dire lorsque j'ai déclaré que le budget avait annoncé la suppression de certains échappatoires. Cela doit signifier que vous supprimer des échappatoires qui vous soustraient à l'impôt; par conséquent, ces échappatoires auraient donc pour effet de vous assujettir à l'impôt, alors que vous ne l'étiez pas.

La question que l'on pose est la suivante: comment les dispositions de ce bill sont-elles appliquées? M. Déry nous a dit qu'il faisait une distinction entre l'autorité d'impôt du Parlement et les dispositions d'un accord fiscal, ces dispositions étant des dispositions d'exonération; mais si vous apportez à la loi des changements visant à créer de l'impôt là où il n'existait pas auparavant, comment pouvez-vous déclarer que ce n'est pas un article portant imposition de frais?

Sénateur McIlraith, vous avez, je crois, pris part à cette discussion.

**Le sénateur McIlraith:** Oui. Rien, dans le projet de loi, n'indique que l'accord ou des accords supplémentaires qui sont faits après que l'accord aurait été mis en vigueur, seraient limités à des dispositions d'exonération.

Puis-je attirer votre attention sur le libellé du paragraphe 5(1) du bill, que vous trouverez à la page 2. Je vais laisser quelques mots de côté en le lisant.

... le gouverneur en conseil peut, par décret, déclarer que tout accord complémentaire entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, destiné à modifier, à abroger ou à remplacer l'Accord ou à y ajouter ...

Le législateur peut remplacer tout l'accord et ne pas en faire du tout un accord d'exonération. Il peut en faire un accord supplémentaire ou d'imposition. «Modifier, abroger, remplacer ou y ajouter «à». Je ne peux penser à des termes plus généraux que cela. A mon avis, cet article, tel qu'il est libellé, donne au gouverneur général en conseil, sur réserve de pouvoir négocier un accord supplémentaire avec l'Allemagne, celui de lever des impôts, sans en appeler au Parlement. Je ne me suis pas attardé sur les dispositions pour une certaine partie du Parlement d'approuver ou de désapprouver dans certaines circons-



[Text]

Governor in Council. It is a negation of our whole supposed right to have taxation imposed only by Parliament, with the government answerable to the elected representatives of the people. We have no such thing in the bill at all. This bill gives extraordinary powers to the Governor in Council, which I am not willing to grant, even though the government have not, as far as I know, heretofore used that power, and even though they may not now intend to do so. I have no doubt that they do not intend to use such a power, but, with great deference to the intentions of governments, I have been too long around here to accept any assurance that they do not intend to use such an extraordinary power once they have it.

**The Chairman:** Of course. If they do not intend to use it, why put it in the bill?

**Senator Cook:** What would be the legal position of a taxpayer if the Governor in Council did, in effect, take steps which put an extra charge on him? Would he be bound to pay?

**Senator McIlraith:** No, but who, on a veteran's pension, could litigate such a matter all the way to the Supreme Court of Canada?

**Senator Godfrey:** I would say it would probably be legally binding, but I agree with what Senator McIlraith says on the principle.

**The Chairman:** Mr. Déry contributed to the discussion of this situation at our last meeting. He seemed to feel, as I read the transcript, that the answer that he found lay in the fact that the tax treaty does not deal with charging provisions.

What have you to say now, Mr. Déry?

**Mr. Déry:** Senator, it is basically the same thing. Let us assume that the clause mentioned is used to cancel the agreement with Germany; that there has been no objection, or that the mechanisms have worked as they should have; and that at one point the tax treaty is no longer in force with Germany. It is correct to say that certain taxpayers who have enjoyed special treatment under the treaty will not enjoy the same treatment in the future; but this is not a charging provision—in the sense that they will fall under the same provisions of the Income Tax Act as any other resident of Canada and will be liable to the same taxes. We cannot therefore see the treaty as a charging provision in that sense. It cannot impose a tax. With an amendment it could withdraw a concession. If the domestic legislation does not provide for taxation of those payments, however, those payments will not be taxable.

**Senator McIlraith:** Carrying that answer through to its logical conclusion, you are arguing, in effect, that once a tax is imposed on the people of Canada and taken off for a number of years, reimposing it is not really reimposing it but something else.

[Traduction]

tances, mais cela, je n'ai pas l'intention de l'accorder à aucun gouverneur en conseil. C'est une négation de l'ensemble de notre droit présumé de n'avoir de levée d'impôt que par le Parlement, le gouvernement étant responsable vis-à-vis des représentants élus du peuple. Dans ce projet de loi, nous n'avons rien de tout cela. Ce bill confère des pouvoirs extraordinaires au gouverneur en conseil, et je ne suis pas disposé à accorder, même si le gouvernement n'a pas, pour autant que je sache, utilisé ses pouvoirs jusqu'ici, et même s'il se peut qu'il n'ait pas l'intention de le faire. Sans doute, le gouvernement n'a pas l'intention d'utiliser un tel pouvoir, mais, sauf le respect que j'éprouve pour ses intentions, je suis ici depuis trop longtemps pour croire que le gouvernement n'utilisera pas ce pouvoir extraordinaire, une fois qu'il lui a été concédé.

**Le président:** Évidemment. S'il n'a pas l'intention de l'utiliser, pourquoi le mentionne-t-il dans le projet de loi?

**Le sénateur Cook:** Quelle serait la situation juridique d'un contribuable, si le gouverneur en conseil prenait effectivement des mesures qui lui imposeraient des frais supplémentaires? Serait-il obligé de payer?

**Le sénateur McIlraith:** Qui, avec une pension d'ancien combattant, pourrait contester une telle question jusqu'à la Cour suprême du Canada?

**Le sénateur Godfrey:** J'ai l'impression que ce serait probablement obligatoire également, mais je suis d'accord avec ce que le Sénateur McIlraith a déclaré sur le principe.

**Le président:** M. Déry a contribué à la discussion de cette situation lors de notre dernière réunion. Il était d'avis, ainsi que je l'ai lu dans le texte des délibérations, que la réponse qu'il avait trouvée se trouve dans le fait que l'accord fiscal ne traite pas des dispositions relatives à l'imposition des frais.

Qu'avez-vous à ajouter, M. Déry?

**M. Déry:** Sénateur, c'est en somme la même chose. Supposons que l'on invoque l'article mentionné pour révoquer l'accord avec l'Allemagne; qu'il n'y a pas d'objections, ou que les mécanismes n'ont pas donné les résultats attendus; et qu'à un moment donné, l'accord Canada-Allemagne en matière d'impôts n'est plus en vigueur en Allemagne. Est-il exact de dire que certains contribuables qui ont profité d'un traitement spécial aux termes de l'accord ne jouiront plus du même traitement à l'avenir; mais qu'il ne s'agit pas d'une disposition relative à l'imposition des frais—en ce sens que ces contribuables seront assujettis aux mêmes dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu que tout autre résident du Canada et seront appelés à verser les mêmes impôts. Comment concevoir que cet accord puisse, en ce sens, avoir force de loi. Il ne peut pas prescrire des impôts. Il pourrait, par une modification abolir une concession. Cependant, si la loi du pays ne porte pas de dispositions concernant l'impôt sur ces paiements, ceux-ci seront imposables.

**Le sénateur McIlraith:** Si l'on poursuit dans cet ordre d'idées jusqu'à la conclusion logique, vous dites en fait que si des résidents du Canada assujettis à l'impôt sur le revenu, en sont exemptés pendant un certain nombre d'années, et que cette exemption est révoquée, il ne s'agit pas, en réalité, d'une nouvelle imposition, mais d'autre chose.



[Text]

**Mr. Déry:** I don't agree with you, Senator McIlraith.

**Senator McIlraith:** Let us put your proposition so that I understand it correctly. If this agreement comes into force today, and stays in force for five years, and if in those five years it has relieved certain persons from taxation—pensioners, or whoever they may be—then, if it is replaced by another agreement that takes away those relieving provisions, and those persons become subject to that tax again, you say that that is not imposing a tax.

**Mr. Déry:** No, because the imposition of the tax is already provided for under the domestic legislation.

**Senator McIlraith:** I have a slightly different understanding of the semantics here.

**The Chairman:** The answer is, senator, that what the tax treaty does is relieve you from certain provisions of the Income Tax Act. If some provision in the tax treaty is altered or replaced, the effect of that may well be to throw you under the Income Tax Act, but the law levying tax on you is there all the time.

**Senator Cook:** It is an interesting argument.

**Senator Godfrey:** This repeals the Income Tax Act, in effect, and extends the treaty.

**Senator Cook:** I do not agree. It just suspends it.

**Senator McIlraith:** I want to point out something arising out of your last statement, Mr. Chairman. This legislation authorizes the two governments to replace this treaty totally. They do not need to replace only a paragraph of it. It says, "replace the agreement". That is the language. They can totally replace it by an agreement imposing double taxation on all Canadian citizens who have come from Germany. They can put a whole new agreement in place.

**Senator Cook:** It is clear that, if the Governor in Council did that, the effect would go beyond the provisions of the Income Tax Act that is in force, and yet that is clearly legal. Mr. Déry's point, and I think it is an interesting one, is that, so long as what the Governor in Council does does not offend against the Canadian income tax law, there is nothing wrong with it.

**Senator Godfrey:** Read clause 3 subclause (2) of the bill.

**Senator Barrow:** Surely, Mr. Chairman, clause 6 is a qualifying clause, is it not? It says that:

6. (1) An order under section 5 shall be laid before Parliament not later than the fifteenth sitting day of Parliament after it is made.

**Senator McIlraith:** That, however, is another point.

[Traduction]

**M. Déry:** Je ne suis pas d'accord avec vous, sénateur McIlraith.

**Le sénateur McIlraith:** Reprenons votre proposition afin de bien la comprendre. Si cet accord entre en vigueur aujourd'hui, pour cinq ans, et si durant cette période de cinq ans certaines personnes ont été exemptées de l'impôt—les retraités, ou autres—alors, si cet accord est remplacé par un autre qui supprime ces dispositions et que ces personnes deviennent assujetties de nouveau à l'impôt, vous dites qu'il ne s'agit pas là d'une mesure visant à prélever des impôts.

**M. Déry:** Non, parce que le prélèvement des impôts est déjà prévu dans la Loi au Canada.

**Le sénateur McIlraith:** Je l'entends ici un peu différemment.

**Le président:** La réponse est, sénateur, que l'accord sert à abolir certaines dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu. Si certaines dispositions de l'accord sont modifiées, abrogées ou remplacées, il est fort possible que l'on se trouve ainsi soustrait à la Loi de l'impôt sur le revenu, mais la loi de l'impôt sur le revenu reste en vigueur.

**Le sénateur Cook:** C'est un argument intéressant.

**Le sénateur Godfrey:** En fait, on révoque la Loi de l'impôt sur le revenu et, effectivement, on proroge l'accord.

**Le sénateur Cook:** Je ne suis pas d'accord. Ce n'est qu'une suspension.

**Le sénateur McIlraith:** Je veux, à la suite de votre dernière déclaration, remarquer, monsieur le président, que cette mesure législative autorise les deux gouvernements à concevoir un accord tout à fait nouveau. Ils n'ont pas à remplacer seulement un paragraphe. Il est stipulé: «remplacer l'accord». Tel est le libellé. Les deux pays peuvent donc remplacer l'accord en totalité par un autre accord prévoyant une double imposition pour tous les citoyens canadiens séjournant en Allemagne. Ils ont le pouvoir de mettre en vigueur un accord complètement nouveau.

**Le sénateur Cook:** Il est clair que, si le gouverneur en conseil l'approuvait, les dispositions iraient au-delà de celles de la Loi de l'impôt sur le revenu en vigueur et, quand même, tout ceci est tout à fait légal. Le point de vue de M. Déry, et je suis d'avis qu'il est intéressant, est que aussi longtemps que le gouverneur en conseil n'enfreint pas la Loi de l'impôt sur le revenu, tout est en règle.

**Le sénateur Godfrey:** Lisez le paragraphe 3(2) du projet de loi.

**Le sénateur Barrow:** Certainement, monsieur le président, l'article 6 exprime certaines réserves, n'est-ce pas? Il stipule que:

6. (1) Le décret pris en application de l'article 5 est déposé devant le Parlement dans les quinze premiers jours de séance suivant la date où il est pris.

**Le sénateur McIlraith:** Cependant, il s'agit d'une tout autre question.

[Text]

**Senator Godfrey:** We do wish to get into that process, but perhaps a little later. Right now we are talking about the general principle, although your point has relevance.

**Senator Barrow:** Certainly it has relevance, because you are talking about an order that the Governor in Council may make. In order for it to be effective, it must first be laid before Parliament.

**Senator McIlraith:** It is effective; it starts out being effective and then can be rendered ineffective if one of the Houses of Parliament takes a certain action within a certain number of days.

**Senator Godfrey:** If the House of Commons does not approve it, it can still be made law so long as the Senate approves it.

**Senator Barrow:** That I do not agree with.

**Senator Godfrey:** Let us return to this question. I am quoting from subclause 2 of clause 3

In the event of any inconsistency between the provisions of this Act, or the Agreement, and the provisions of any other law, the provisions of this Act and the Agreement prevail to the extent of the inconsistency.

Therefore, Bill S-24 clearly overrides the Income Tax Act.

**The Chairman:** Senator Godfrey, the language is thus:

In the event of any inconsistency between the provisions of this Act, or the Agreement, and the provisions of any other law,—

**Senator Godfrey:** Which is the Income Tax Act.

**The Chairman:**

—the provisions of this Act and the Agreement prevail to the extent of the inconsistency.

In that situation, the dominant force is what is contained in this bill.

**Senator McIlraith:** Exactly.

**The Chairman:** It does not, however, say that the provisions contained in the income tax law are repealed. Those provisions are still in effect.

**Senator McIlraith:** Let us, however, consider the replacing agreement. Let us assume that it puts into effect some ridiculous tax on all citizens who have come to Canada from Germany. This clause states that, in the event of any inconsistency between the provisions of this act or the agreement and the provisions of the Income Tax Act, this act or this replacing agreement shall prevail.

**Mr. Déry:** If I may, senator, I will refer you to article 29 of the bill, which appears at page 33.

**The Chairman:** You are referring now to the agreement?

**Mr. Déry:** That is right. You will see that the agreement goes together with the implementing legislation. I refer you to paragraph 1 of article 29, which ensures that if there is anything more favourable under the domestic legislation, nothing in the treaty could be used to remove the more favourable

[Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** Nous ne voulons pas entrer dans les détails ici, mais peut-être un peu plus tard. Nous parlons actuellement du principe général, même si votre question est pertinente.

**Le sénateur Barrow:** Elle l'est certainement, parce que vous parlez d'un décret du gouverneur en conseil. Pour qu'il soit adopté, il faut d'abord qu'il soit présenté au Parlement.

**Le sénateur McIlraith:** Il est en vigueur; il entre en vigueur, puis il est révoqué si une des Chambres du Parlement prend une certaine décision au cours d'un certain nombre de jours.

**Le sénateur Godfrey:** Même si la Chambre des communes ne l'approuve pas, il peut encore avoir force de loi, s'il est approuvé par le Sénat.

**Le sénateur Barrow:** Je ne suis pas d'accord.

**Le sénateur Godfrey:** Revenons à cette question. Je cite le paragraphe 2 de l'article 3 du projet de loi:

Les dispositions de la présente loi et l'Accord l'emportent sur les dispositions incompatibles de toute autre loi.

Par conséquent, le projet de loi S-24 a clairement préséance sur la loi de l'impôt sur le revenu.

**Le président:** Sénateur Godfrey, le libellé est donc:

Les dispositions de la présente loi et l'Accord l'emportent sur les dispositions incompatibles de toute autre loi.

**Le sénateur Godfrey:** Qui est la Loi de l'impôt sur le revenu.

**Le président:**

... la présente loi et l'Accord l'emportent sur les dispositions incompatibles de toute autre loi.

Dans un cas semblable, ce sont les dispositions du projet de loi qui l'emportent.

**Le sénateur McIlraith:** Exactement.

**Le président:** Le projet de loi ne dit pas, cependant, que les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu sont révoquées. Elles restent en vigueur.

**Le sénateur McIlraith:** Voyons si, cependant, l'accord remplace ces dispositions. Supposons qu'aux termes de cet accord, certains impôts ridicules soient perçus de tous les citoyens de l'Allemagne qui viennent au Canada. Cet article stipule que les dispositions de la présente loi et de l'accord l'emportent sur les dispositions incompatibles de toute autre loi.

**M. Déry:** Si vous me le permettez, sénateur, je vous renvoie à l'article 29 du projet de loi qui figure à la page 33.

**Le président:** L'accord?

**M. Déry:** Oui. Vous verrez que l'application de l'accord concorde avec celle de la loi. Je vous renvoie au paragraphe 1 de l'article 29, qui prévoit que s'il y a des mesures plus favorables prévues par la loi de l'État contractant, aucune disposition de l'accord ne peut être invoquée pour annuler les



[Text]

provisions under the domestic legislation. That is the effect of this paragraph.

**Senator McIlraith:** You are now getting to the point. Let us assume that this clause is replaced by one which says the very opposite. That is the power that you are, in effect, asking us to grant you.

**Mr. Déry:** This brings us back to the original point, which is that the tax treaties cannot be used as charging provisions.

**Senator McIlraith:** They can under this bill.

**Mr. Déry:** No, they cannot.

**Senator Godfrey:** Are you not being very technical? In fact they can, because if you have a relieving provision which is taken away on the basis of its being an inconsistency, surely the effect of that is to impose a tax which was not previously imposed upon certain individuals.

**Mr. Déry:** One which was temporarily relieved—

**Senator Godfrey:** As a matter of principle, Parliament should decide such questions.

**Senator Cook:** I would refer you to the title of the act:

An Act to implement an agreement between Canada and the Federal Republic of Germany for the avoidance of double taxation with respect to taxes on income and certain other taxes.

Surely when it is read in its entirety, it puts some constraint upon the Governor in Council having the ability to pass a supplementary agreement which in fact annuls the first agreement.

**Senator McIlraith:** The entire history of these bills has been brought before us to enable us to deal with the question of double taxation in cases of the extension of business into many countries. Over a number of years, however, the legislative powers which have been developed go far beyond those required to actually implement the legislation. I think it is quite clear from the witness that this bill is viewed as a tax agreement for the avoidance of double taxation, or, in other words, overlapping taxation. That is the purpose of the bill; but that is not what this bill states. Quite frankly, I believe that this bill would grant to the Governor in Council powers that are in excess of those he needs. If he wishes to have the necessary power to deal with an agreement for the avoidance of double taxation, then it should be explicitly stated and should not be couched in such far-reaching terms. As it now stands, there are such wide powers contained in this bill that anything in the agreement can be changed and, in effect, taxation can be imposed.

**The Chairman:** Senator McIlraith, to put what you are saying very neatly, two countries enter into a tax treaty and provide a bill to avoid double taxation. There is no charging provision contained therein. Therefore, it cannot be said that they are usurping a function of Parliament to levy taxes.

[Traduction]

dispositions plus favorables de la législation de l'État contractant. C'est la mesure prévue dans ce paragraphe.

**Le sénateur McIlraith:** Vous en arrivez maintenant au fait. Supposons que cet article soit remplacé par un autre qui prévoit exactement le contraire, c'est-à-dire, en somme, le pouvoir que vous nous demandez de vous accorder.

**M. Déry:** Ce qui nous ramène à la question originale: les accords fiscaux sauraient être invoqués pour l'imposition des frais.

**Le sénateur McIlraith:** Ils le pourraient aux termes du projet de loi.

**M. Déry:** Non pas.

**Le sénateur Godfrey:** N'êtes-vous pas en train de fabillonner? Ils le peuvent, effectivement, parce que, si une disposition d'annulation en cas d'incompatibilité est prévue, il est certain qu'elle aura pour effet de prélever des impôts qui n'étaient pas prévus pour certains contribuables.

**M. Déry:** Dont ils étaient exemptés temporairement—

**Le sénateur Godfrey:** En principe, le Parlement devrait décider de ces questions.

**Le sénateur Cook:** Je vous prie de vous en remettre au texte de la Loi:

Loi de mise en œuvre d'un accord conclu entre le Canada et la République fédérale d'Allemagne en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et de certains autres impôts

Il est certain que, si on lit le projet de loi en son entier, il impose une certaine contrainte au gouverneur en conseil ayant l'habileté d'adopter un accord complémentaire qui en fait annulerait le premier accord.

**Le sénateur McIlraith:** Les détails concernant ces projets de lois nous ont été mentionnés pour nous permettre de traiter de la question des doubles impositions, lorsqu'on fait affaire avec beaucoup de pays. Depuis un certain nombre d'années, cependant, les pouvoirs législatifs qui ont été mis au point dépassent ceux qui sont nécessaires pour mettre en œuvre, en fait, la mesure législative. Je pense que c'est assez clair, d'après le témoin, que ce projet de loi est conçu en tant qu'accord fiscal pour éviter les doubles impositions ou, en d'autres termes, le chevauchement des impôts. C'est le but du projet de loi; mais ce n'est pas ce qu'il établit. Franchement, je crois que ce projet de loi accorderait au gouverneur en conseil des pouvoirs qui dépassent ceux dont il a besoin. S'il veut avoir le pouvoir nécessaire pour traiter d'un accord afin d'éviter les doubles impositions, cela devrait être établi explicitement et ne devrait pas être formulé dans des termes d'une si considérable portée. A l'heure actuelle, ce projet de loi confère des pouvoirs si vastes que tout dans l'accord peut être changé et que, même des impôts peuvent être levés.

**Le président:** Sénateur McIlraith, vous dites en sommes que deux pays concluent un accord fiscal et fournissent un projet de loi pour empêcher les doubles impositions. Il n'existe pas de dispositions relatives aux frais. Par conséquent, on ne peut pas dire que les pays usurpent une fonction du Parlement pour lever des impôts.



[Text]

**Senator McIlraith:** At that point.

**The Chairman:** At that point. When there is a decision, in either country, to change the income tax laws, such change putting them at variance with the provisions of this tax treaty, the question then becomes: How to deal with the avoidance of double taxation? The moment changes are made in the tax law generally, alterations are made on the basis of the agreement.

**Senator Godfrey:** Not necessarily.

**Senator McIlraith:** They are not, however, limited to that extent, Mr. Chairman. In this bill they claim the right to replace the agreement—any part of it or all of it—with another agreement. Change is not limited to the avoidance of double taxation. In effect, it could even result in double taxation of all such people; it could result in anything.

**Senator Cook:** Would that constitute a supplementary agreement, however?

**Senator McIlraith:** According to the provisions of this bill, yes.

**Senator Cook:** In order to qualify as a supplementary agreement, to begin with there must be agreement between the two countries. As I read the bill, it must be a supplementary agreement to this agreement, which is one made to avoid double taxation. You say there is the possibility that the powers granted under this bill go beyond the issue of double taxation?

**Senator McIlraith:** That is right.

**Senator Cook:** If that is correct, you are making a good point.

**Senator McIlraith:** The powers they are seeking go far beyond those required to accomplish their objective.

**Senator Cook:** The agreement states:

Agreement between Canada and the Federal Republic of Germany for the avoidance of double taxation with respect to taxes on income and certain other taxes

Canada and the Federal Republic of Germany,

Desiring to conclude an Agreement for the avoidance of double taxation with respect to taxes on income and certain other taxes,

Have agreed as follows:

The bill has a very limited effect.

**The Chairman:** Yes, Senator Cook; however, if this treaty becomes law, then, to the extent that the treaty provides it, relief against double taxation has been given. At that stage there is authority in the government—apart from coming to Parliament again—to make sure that no person is caught in a charging-for-tax that was intended to be covered by the tax treaty.

However, let us then assume that Canada passes some amendments to the Income Tax Act, which amendments make some of the transactions that are relieved against in this tax treaty subject to our existing tax law. Then what?

[Traduction]

**Le sénateur McIlraith:** Jusqu'ici.

**Le président:** Lorsqu'un pays ou l'autre décide d'apporter aux lois d'impôt sur le revenu une modification qui est en désaccord avec les dispositions de cet accord fiscal, la question devient alors: comment faire pour éviter les doubles impositions? Dès que des modifications seront apportées à la Loi de l'impôt, le traité sera modifié en conséquence.

**Le sénateur Godfrey:** Pas nécessairement.

**Le sénateur McIlraith:** Les modifications, cependant, ne sont pas limitées à ce point là, monsieur le président. Dans le présent projet de loi, elles revendiquent le droit de remplacer l'accord—en tout ou en partie—par un autre accord. La modification n'est pas limitée au fait d'éviter les doubles impositions. En fait, cette modification pourrait même entraîner de doubles impositions pour toutes ces personnes; elle pourrait donner lieu à n'importe quoi.

**Le sénateur Cook:** Cependant, cela constituerait-il un accord supplémentaire?

**Le sénateur McIlraith:** Selon les dispositions du projet de loi, oui.

**Le sénateur Cook:** Afin de remplir les conditions d'un accord supplémentaire, il faut, pour commencer, qu'il y ait un accord entre les deux pays. D'après mon interprétation du projet de loi, cela doit être un accord supplémentaire au présent accord, qui vise à prévenir les doubles impositions. Vous dites qu'il est possible que les pouvoirs accordés en vertu de ce projet de loi aillent au-delà de la question des doubles impositions?

**Le sénateur McIlraith:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** Si c'est exact, votre remarque est pertinente.

**Le sénateur McIlraith:** Les pouvoirs qu'ils essaient d'obtenir surpassent de beaucoup ceux requis pour remplir leur objectif.

**Le sénateur Cook:** L'accord établit:

Accord entre le Canada et la République fédérale d'Allemagne en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et de certains autres impôts

Le Canada et la République fédérale d'Allemagne,

Désireux de conclure un Accord en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et de certains autres impôts,

Sont convenus des dispositions suivantes:

Le projet de loi a donc une portée très limitée.

**Le président:** Oui, sénateur Cook; cependant, si cet accord devient loi, il prescrira, l'exonération des doubles impositions. A cette étape, le gouvernement peut—sans avoir à s'en rapporter au Parlement—s'assurer que personne ne soit tenue de payer un impôt pour des sommes qui étaient sensées être couvertes par l'accord fiscal.

Cependant, supposons que le Canada apporte à la Loi de l'impôt sur le revenu certaines modifications visant à assujettir à notre loi certaines transactions. Qu'arrivera-t-il?

[Text]

**Senator Cook:** They cannot, because to that extent they are described by the agreement with the Federal Republic of Germany. As I see it—and I am just the devil's advocate, thinking aloud—all the Governor in Council could do in making a supplemental agreement to this would be to curtail a benefit. For instance, if this agreement halved the present taxation, double taxation, then by a supplemental agreement they could cut that benefit in half, if they liked. In other words, they could take so much of the benefit or all of it away. I do not think they could go further by levying additional taxes to those that are already the subject of this agreement.

**The Chairman:** As I see it, there is nothing to prevent the Parliament of Canada, even if this tax treaty becomes law, from amending its income tax laws to catch up transactions that were thought to be relieved against in this tax treaty.

**Senator Godfrey:** Would you agree that if there is a subsequent amendment, that provision still applies to a subsequent amendment if there is an inconsistency?

**Mr. Déry:** Yes.

**Senator Cook:** It would be breaking the treaty.

**Senator Godfrey:** I should like to make a suggestion. I agree with everything that Senator McIlraith has said. In fact, I distributed an opinion of counsel for the committee on regulations, which says more or less the same thing, which is, I may say, how I became alerted to the provisions of this bill. While we brought out the report on our reform of the regulatory process in July, 1980, with certain recommendations, they were not adopted by Parliament; they are still considering them on the reform of Parliament. Recently we instructed our counsel to go ahead in any event and look at bills that are being presented to see if there is any critical comment to make about them and give an opinion, which we would consider in our committee, and, if we thought it was of interest to committee chairmen, pass them on.

**The Chairman:** Senator Godfrey, would you permit a question? Do I understand you to agree that in section 3(2) of the bill that provision in relation to inconsistency continues, notwithstanding amendments that might be made to our general income tax law after the tax treaty came into force?

**Senator Godfrey:** Yes. That is what the witness agrees with.

**The Chairman:** If it does, it prevents Parliament from changing its tax laws on these particular subjects.

**Senator McIlraith:** It cannot do that.

**Senator Cook:** That is the purpose of the treaty.

**Senator Godfrey:** Except that Parliament can suddenly declare that that section is no longer in effect. If they wanted specifically to do it, they could.

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Le législateur ne pourrait agir ainsi, vu qu'ils sont prescrits par l'accord avec la République fédérale d'Allemagne. Tel que je vois les choses—et je me fais l'avocat du diable—tout ce que le gouverneur en Conseil pourrait faire, en présentant un accord supplémentaire à l'accord précédent, serait de réduire les bénéfices. Par exemple, si cet accord diminue de moitié la double imposition actuelle, on pourrait, au moyen d'un accord supplémentaire, en retrancher la moitié. En d'autres termes, on pourrait retrancher le bénéfice, en tout ou en partie. Je ne pense pas qu'il soit possible d'aller plus loin en levant des impôts supplémentaires à ceux qui font déjà l'objet de cet accord.

**Le président:** Il mon avis, rien n'empêche le gouvernement du Canada, même si cet accord fiscal devient loi, de modifier ses lois de l'impôt sur le revenu pour reprendre des transactions qu'on avait pensé être exonérées en vertu du présent accord fiscal.

**Le sénateur Godfrey:** Consenteriez-vous, s'il y avait une modification subséquente, qu'elle s'applique à cette modification, s'il y a incompatibilité?

**M. Déry:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Cela romprait l'accord.

**Le sénateur Godfrey:** J'aimerais faire une suggestion. Je suis d'accord avec tout ce que le sénateur McIlraith a dit. En fait, j'ai distribué un avis d'un avocat-conseil du Comité des règlements, qui déclare plus ou moins la même chose, ce qui est, je peux dire, la façon qui a éveillé mon attention sur les dispositions du projet de loi. Lorsque nous avons présenté le rapport sur notre réforme du processus de réglementation en juillet 1980, avec certaines recommandations, ces dernières n'ont pas été adoptées par le Parlement. On les examine encore sur la réforme du Parlement. Récemment, nous avons donné des instructions à notre avocat pour aller de l'avant quoiqu'il arrive et nous examinons les projets de loi qui sont présentés pour voir s'il y a des commentaires et critiques à faire à leur sujet et donner un avis, que nous examinerions dans notre Comité et, si nous pensons que cela pouvait intéresser les présidents de comités, les leur diffuseront.

**Le président:** Sénateur Godfrey, permettez-moi de vous poser une question. Ais-je bien compris que vous êtes d'accord avec le paragraphe 3(2) du projet de loi qu'une disposition se rapportant à l'incompatibilité se prolonge, sans tenir compte des modifications qui pourraient être faites à notre loi générale de l'impôt sur le revenu, après que l'accord fiscal serait entré en vigueur?

**Le sénateur Godfrey:** Oui. Le témoin est d'accord sur ce point.

**Le président:** Dans ce cas, le Parlement est empêché de modifier sa législation fiscale sur ces points particuliers.

**Le sénateur McIlraith:** Il ne le peut pas.

**Le sénateur Cook:** C'est le but de l'accord.

**Le sénateur Godfrey:** Sauf que le Parlement peut déclarer tout à coup que cet article n'est plus en vigueur. Si le Parlement voulait spécifiquement agir ainsi, il le pourrait.



[Text]

**Senator Cook:** It would breach the treaty.

**Senator Godfrey:** No, that would not breach the treaty. There is no breach of the treaty if you change the process by which amendments can be made. That has nothing to do with the effectiveness of the treaty. Well, that comes within inconsistency.

**Mr. Déry:** This bill does not affect the power of Parliament to change the Income Tax Act at all.

**The Chairman:** Where does it say that?

**Mr. Déry:** It does not deal with that. It changes the Income Tax Act; it does not deal with income tax as such. I may give you an example—

**The Chairman:** Just one second. You say it changes the income tax law. Does it? All the bill says is that the provisions, to the extent of the inconsistencies, shall prevail.

**Mr. Déry:** That is right.

**Senator Cook:** It does not change it. It limits the application of the act.

**Senator Godfrey:** Come on! It changes it.

**Senator Cook:** No, it limits the application.

**Mr. Déry:** You are right, senator. The term I used was not the proper one. It does not change the Income Tax Act. The Income Tax Act is there. This gives some relief to certain provisions of the Income Tax Act. The example I was going to mention is this. You probably remember that during the tax reform the taxation of capital gains was introduced in Canada. There are a number of old treaties that were signed before 1972 and put in force that prevented us from taxing capital gains. In fact, the existing tax treaty with the United States prevents us from taxing capital gains in a number of cases. Although the law says we can tax the capital gains, the tax treaty says that in those circumstances we cannot, so we cannot until we change the tax treaty.

**Senator McIlraith:** That is still the situation with the United States.

**Mr. Déry:** It is still the situation with the United States.

**The Chairman:** It strikes me that section 3(2) needs some change if it is intended that it continue to be effective no matter what the subsequent changes in the general tax laws may be.

**Senator Godfrey:** I do not think it needs changing. I think it is perfectly all right. If you suddenly decided you wanted to overrule it in a subsequent amendment to the Income Tax Act you could do it. Is that not right?

**Mr. Déry:** Yes.

**Senator Godfrey:** Even though it would be a breach of the treaty.

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Cela romprait l'accord.

**Le sénateur Godfrey:** Non pas. Il n'y a pas de violation de l'accord, si vous modifiez la procédure d'amendement. Cela n'a rien à voir avec l'efficacité de l'accord. Cela fait partie de l'incompatibilité.

**M. Déry:** Ce bill n'affecte en rien les pouvoirs du Parlement de modifier en quoi que ce soit la Loi de l'impôt sur le revenu.

**Le président:** Où cela est-il stipulé?

**M. Déry:** Il ne traite pas de cela. Il modifie la Loi de l'impôt sur le revenu; il ne traite pas de l'impôt sur le revenu comme tel. Je peux vous donner un exemple . . .

**Le président:** Un instant. Vous dites que cela modifie la Loi de l'impôt sur le revenu. Est-ce exact? Tout ce que le projet de loi dit, c'est que les dispositions dans le cas d'incompatibilité, prévaudront.

**M. Déry:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** Il n'y change rien. Il limite l'application de la loi.

**Le sénateur Godfrey:** Allons donc! Il la modifie.

**Le sénateur Cook:** Non, il en limite l'application.

**M. Déry:** Vous avez raison, Sénateur. Le terme que j'ai utilisé n'était pas juste. Le projet de loi ne modifie pas la Loi de l'impôt sur le revenu. La Loi de l'impôt sur le revenu est toujours là. Elle accorde des exonérations à certaines dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu. L'exemple que j'allais mentionner est le suivant. Vous vous souvenez probablement que durant la réforme fiscale, l'imposition des gains en capital a été introduite au Canada. Il y a un certain nombre d'anciens accords qui ont été signés avant 1972, et mis en vigueur, qui nous empêchaient d'imposer la plus-value de capital. En réalité, l'accord fiscal avec les États-Unis nous empêche de lever un impôt sur le gain en capital dans un certain nombre de cas. Bien que la Loi déclare que nous pouvons imposer la plus-value de capital, l'accord fiscal décide que, dans ces circonstances, nous ne pouvons pas, si bien que nous ne pouvons pas le faire tant que nous n'aurons pas modifié l'accord fiscal.

**Le sénateur McIlraith:** La même situation existe encore avec les États-Unis.

**M. Déry:** C'est exact.

**Le président:** IL me semble que le paragraphe 3(2) a besoin d'un certain changement, s'il doit être maintenu, quelques soient les changements apportées subséquemment à la législation fiscale.

**Le sénateur Godfrey:** Je ne pense pas qu'il nécessite de changement. Je pense que c'est parfaitement bien. Si vous décidiez tout à coup de l'annuler, par une modification subséquente à la loi de l'impôt sur le revenu, vous le pourriez. N'est-ce pas?

**M. Déry:** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** Même si cela comportait une violation de l'accord.



[Text]

**Mr. Déry:** You would have to have an amendment in the act first and then renegotiate the treaty.

**Senator Cook:** We have an example nationally. The income tax provisions remain the same, yet some people who work in the far north have certain deductions allowed or exemptions given that people working in other parts of Canada do not have, but the income tax remains the same; it is the application of it that is just changed to a different group. Here in all these treaties our income tax remains the same, but by the treaties we have agreed to limit the application of it to certain people, certain nationals of other countries.

**The Chairman:** In effect, Senator Cook, what you are saying—and I am inclined to agree—is that so long as section 3(2) is there and this tax treaty is there, then the application of the general tax law is suspended in relation to those who have the benefit of the tax treaty on that point.

**Senator Cook:** That is how I understand it.

**The Chairman:** Then if the Government of Canada amends the general tax law so as to make some of the transactions that enjoy the benefit of the tax treaty taxable, the query then—and this is the question I put to Senator Godfrey some time ago—is: Is section 3(2) still the dominant effect? It says if you change the law generally, then under section 3(2) the provision is inconsistent with the tax treaty, and therefore the tax treaty prevails.

**Senator Godfrey:** Right. Our word is our bond.

**The Chairman:** Is that what they want?

**Senator Godfrey:** That is exactly what they want, I think.

**Mr. Déry:** Yes, it is an obligation of Canada towards a foreign country.

**Senator Godfrey:** We have entered into an agreement. We do not break agreements. Our word is our bond. We don't break agreements unless we get a new tax treaty.

**Senator McIlraith:** There is nothing wrong with general tax change affecting all the population, including all those having the benefit of tax treaties, using a phrase like that. Section 3(2) would have its effect changed, the general law would prevail and this would be meaningless.

**The Chairman:** You are sort of steering in the direction, but you will take the last step, which is that the moment I subscribe to a tax treaty, so far as I have suspended the operation of the tax law so as to make the tax treaty effective, then I cannot change that so long as the tax treaty stays in effect.

**Senator McIlraith:** You can change it.

**Senator Godfrey:** You can if you want to breach the treaty.

**Senator McIlraith:** You do not need to breach the treaty.

[Traduction]

**M. Déry:** Vous devriez avoir d'abord une modification de la loi et, ensuite, renégocier l'accord.

**Le sénateur Cook:** Nous avons chez nous un exemple. Les dispositions sur l'impôt sur le revenu restent les mêmes: certaines personnes qui travaillent dans le grand Nord peuvent faire certaines déductions ou ont des exemptions, que les personnes travaillant dans les autres parties du Canada n'ont pas, mais l'impôt sur le revenu reste le même; seule son application varie. Ici dans tous les accords, notre impôt sur le revenu reste le même mais, par les accords, nous avons accepté de limiter son application à certaines personnes, certains ressortissants d'autres pays.

**Le président:** En effet, sénateur Cook, ce que vous dites—et je suis enclin à approuver—est qu'aussi longtemps que le paragraphe 3(2) existe et que cet accord fiscal existe, alors l'application de la loi fiscale générale est suspendue relativement à ceux qui bénéficient de l'accord fiscal sur ce point.

**Le sénateur Cook:** C'est ainsi que je l'entends.

**Le président:** Ensuite, si le gouvernement du Canada modifie la loi générale d'impôt de façon à rendre imposables certaines des transactions qui bénéficient du traité fiscal, on peut se demander—et c'est ce qu'a fait le sénateur Godfrey il y a quelques moments,—si le paragraphe 3(2) l'emporte toujours? Il dit que si vous modifiez la loi en général en vertu du paragraphe 3(2), la disposition est incompatible avec l'accord fiscal et, par conséquent, l'accord fiscal l'emporte.

**Le sénateur Godfrey:** C'est exact. Nous sommes liés par notre parole.

**Le président:** Est-ce cela qu'ils veulent avoir?

**Le sénateur Godfrey:** C'est exactement ce qu'ils veulent, je pense.

**M. Déry:** Oui, c'est une obligation que le Canada a contractée envers un pays étranger.

**Le sénateur Godfrey:** Nous avons conclu un accord. Nous ne violons pas les accords. Nous sommes liés par notre parole. Nous ne violons pas les accords, à moins d'avoir un nouvel accord fiscal.

**Le sénateur McIlraith:** Il n'y a rien de mal avec des modifications générales de l'impôt ayant des répercussions sur toute la population, y compris ceux qui ont le bénéfice des accords fiscaux, si l'on peut s'exprimer ainsi. Le paragraphe 3(2) aurait des effets différents. La loi générale l'emporterait et cela serait inutile.

**Le président:** Vous prendrez la dernière mesure, qui est à partir du moment où je souscris à un accord fiscal, pour autant que j'ai suspendu l'opération de la Loi fiscale afin de conclure des accords fiscaux effectifs, alors je n'y puis rien changer tant que l'accord fiscal sera en vigueur.

**Le sénateur McIlraith:** Vous pouvez le changer.

**Le sénateur Godfrey:** Vous le pouvez, si vous voulez violer l'accord.

**Le sénateur McIlraith:** Vous n'avez pas besoin de violer l'accord.

*[Text]*

**Senator Cook:** Would it be effective if it was not inconsistent?

**The Chairman:** Senator Godfrey, then may I say what is staring you in the face: If you ascribe to that, then why are you concerned about any amendments that may be made to the general tax laws?

**Senator Godfrey:** Because they will only be made when the agreement is amended. We are talking about clause 5 which says:

5.(1) Subject to section 6, the Governor in Council may, by order, declare that any supplementary agreement—

We are only talking about putting into effect supplementary agreements which, in effect, change the tax laws.

Although I agree entirely with the principles stated by Senator McIlraith, may I make a suggestion in the spirit of compromise. I understand that such treaties have existed in the past and I appreciate the difficulties and the time involved in legislating a new treaty. The effect of this bill is to short-cut matters and to allow to some extent parliamentary power to disallow or to improve the treaty.

I have distributed among the members of the committee a schedule which compares certain provisions of the bill with the recommendations of the Standing Joint Committee on Regulatory Reform. The first item on page 1 says, in effect, that in such situations, instead of following disallowance procedures to disallow regulations, it should be done by way of affirmation. That is, upon the passage of a regulation it must be positively affirmed under the simple process, for example, of three hours of parliamentary debate, which would reduce the time and make matters easier, and so forth. This mode would be preferable and, in fact, should have been followed, as recommended in our report.

However, I am willing to compromise and follow the disallowance procedure which gives a measure of parliamentary control if the provisions are amended in accordance with the recommendation of our committee as set forth at the top of page 2. The effect of this provision is that the tax laws of this country can be changed merely with the consent of the Senate. Of course, it would be over the violent objections of the House of Commons, but this procedure is wrong and under no circumstances should it be permitted.

The second provision in the bill with which I am concerned is that 50 members of the House of Commons and 20 members of the Senate must sign the petition. The report of my committee was that it should be five members in each house. Subsequently, the committee came to the conclusion that it had recommended too few members and that the process should be tougher. I discussed this matter both with members of the steering committee and members of our committee last week to get their opinions. While these are only personal opinions, it seemed to us that a reasonable number would be 20 members in the House of Commons. In this way it would require an effort from any one of the three parties or, in other words,

*[Traduction]*

**Le sénateur Cook:** Serait-ce efficace si ce n'était pas incompatible?

**Le président:** Sénateur Godfrey, si vous souscrivez à cela, pourquoi vous inquiétez-vous ensuite de toute modification qui pourrait être faite aux lois générales de l'impôt?

**Le sénateur Godfrey:** Parce qu'elles auront eu lieu que lorsque l'accord sera modifié. Nous discutons de l'article 5 ainsi libellé:

5.(1) Sous réserve de l'article 6, le gouverneur en conseil peut, par décret, déclarer que tout accord complémentaire—

Nous parlons seulement de mettre en vigueur des accords complémentaires qui, en fait, modifieraient les lois fiscales.

Bien que je sois entièrement d'accord avec les principes énoncés par le sénateur McIlraith, j'aimerais faire une suggestion afin d'en arriver à un compromis. Si je comprends bien, il a déjà existé des traités de ce genre, et je me rends bien compte qu'il est très long et difficile de légiférer sur un nouveau traité. Ce projet de loi a pour effet d'accélérer le processus, et d'accorder certains pouvoirs au Parlement pour rejeter ou améliorer les traités.

J'ai distribué aux membres du Comité un tableau où certaines dispositions du projet de loi sont comparées aux recommandations du Comité mixte permanent sur la réforme de la réglementation. Le premier point de la page 1 montre en fait que, dans de tels cas, il faudrait procéder affirmativement plutôt que de suivre une procédure de refus de sanctionner pour rejeter un règlement. Autrement dit, lors de son adoption, le règlement devrait être confirmé positivement par un processus simple, par exemple, par un débat parlementaire de trois heures, ce qui, notamment, réduirait les délais et faciliterait les choses. Cette méthode serait préférable et aurait en fait dû être adoptée, comme nous l'avions recommandé dans notre rapport.

Je suis cependant prêt à faire des compromis et à adopter la procédure de refus de sanctionner, qui permet un certain contrôle parlementaire, si les dispositions sont modifiées conformément aux recommandations de notre Comité en ce sens. Cette disposition permet de modifier avec le seul consentement du Sénat nos lois en matière d'impôts. Bien sûr, la Chambre des communes s'y opposerait violemment, mais cette procédure est mauvaise et ne devrait être autorisée en aucun cas.

La deuxième disposition qui me préoccupe dans le projet de loi, c'est que la motion doit être signée par cinquante députés et vingt sénateurs. Dans son rapport, notre Comité avait indiqué qu'il devrait suffire de cinq membres de chaque chambre; par la suite, il est arrivé à la conclusion qu'il avait recommandé un nombre trop bas, et que le processus devait être plus sévère. J'ai discuté de la question avec les membres du Comité de direction et les membres de notre Comité la semaine dernière pour connaître leur avis. Bien qu'il s'agisse d'opinions personnelles seulement, il nous a semblé raisonnable d'exiger la signature de vingt députés. De cette façon, il faudrait une contribution de l'un des trois partis; en d'autres



[Text]

from a practical point of view a real effort would be very difficult.

**The Chairman:** Senator Godfrey, if I may interject; it appears to me that you are talking about amending two different things. One amendment deals with the general tax laws. I am beginning to look in the direction that this amendment is not an important factor, that the important factor is the amendment to the tax treaty. Clause 5 deals with the amendment to the tax treaty.

**Senator Godfrey:** That is what I am talking about: the amendment process.

**The Chairman:** Certainly, the two governments can get together and make an agreement amending the agreement they have if the law requires them to do certain other things to validate the matter. If they do not do it, then they don't have an instrument.

**Senator Godfrey:** I am dealing with the validation process in contrast to what is in the bill. If the procedure to deal with these petitions were changed to allow in principle, as I have said, instead of 50 members of the House of Commons and 20 members of the Senate or, as recommended by my committee, five from either house, say, 20 members in the House of Commons and 10 members in the Senate, that would be reasonable.

There is one other technical point, to which our counsel has already made reference. Supposing the parties to the agreement do not obey the law and that, for example, through some slip-up, the debate is not held within the stipulated time period. There is no provision stating what regulations are valid and what regulations are invalid in that circumstance. Such a situation could arise and there should be a technical point to deal with the matter.

**The Chairman:** You mean that if no debate takes place?

**Senator Godfrey:** Yes.

**The Chairman:** Isn't there the assumption that the proposed amendments would fall?

**Senator Godfrey:** It is not clear.

**Senator McIlraith:** It is a small point which is purely technical in nature.

**Senator Godfrey:** Yes. There is also the question of what would happen if Parliament were dissolved or prorogued and the time was running. I have not really gone into this matter, and it is somewhat obscure.

However, I believe that the committee should stand upon the proposal that there be a provision for disallowance by either house, which is the usual procedure. I had never heard of this system until I saw these bills. I also suggest that the number of members required in the House of Commons be reduced from 50 to 20 members. I say 20 simply because it would take care of third parties such as the NDP. If the NDP decided they wanted a three-hour debate, they would have the power to force the debate.

**Senator McIlraith:** That is the quorum in the House of Commons as well.

[Traduction]

termes, d'un point de vue pratique, un véritable effort serait très difficile.

**Le président:** Sénateur Godfrey, si vous me permettez de vous interrompre, il me semble que vous parlez de modifier deux choses différentes. L'une des modifications porte sur les lois générales en matière d'impôts. Je commence à croire que cette modification n'est pas un facteur important, mais que c'est plutôt la modification du traité, dont il est question à l'article 5, qui est l'élément primordial.

**Le sénateur Godfrey:** C'est bien ce dont je parlais: le processus de modification.

**Le président:** Les deux gouvernements peuvent certainement se réunir et signer un accord pour modifier l'accord déjà conclu si la loi les oblige à faire certaines autres choses pour valider la modification. S'ils ne le font pas, ils n'ont pas de document officiel.

**Le sénateur Godfrey:** Je parle du processus de validation par comparaison avec ce qui se trouve dans le projet de loi. Il serait raisonnable de modifier la procédure relative à ces motions pour permettre en principe, comme je l'ai dit, la signature de vingt députés et de dix sénateurs, par exemple, plutôt que de cinquante députés et de vingt sénateurs, ou de cinq membres de chaque chambre comme notre Comité l'avait recommandé.

Je voudrais soulever un autre point de procédure, que notre avocat-conseil a déjà mentionné. Supposons que les parties à l'accord ne respectent pas la loi et que, par exemple, à cause d'une erreur quelconque, le débat n'ait pas lieu dans les délais prescrits. Le projet de loi ne comprend aucune disposition indiquant quels règlements sont valides dans un tel cas. Une situation de ce genre pourrait se produire, et il devrait y avoir des dispositions à ce sujet.

**Le président:** Vous voulez dire, s'il n'y a aucun débat?

**Le sénateur Godfrey:** Oui.

**Le président:** N'est-il pas sous-entendu que les modifications proposées seraient rejetées?

**Le sénateur Godfrey:** Cela n'est pas clair.

**Le sénateur McIlraith:** Il s'agit d'une question mineure qui relève purement de la procédure.

**Le sénateur Godfrey:** Oui. Il faut également se demander ce qui arriverait si le Parlement était dissous ou prorogé, et que le temps pressait. Je n'ai pas vraiment étudié cette question, qui n'est pas très claire pour moi.

Cependant, je crois que le Comité devrait se fonder sur la disposition permettant à l'une des deux Chambres de refuser sa sanction, ce qui est la procédure habituelle. Je n'avais jamais entendu parler de cette pratique avant de voir ces projets de loi. Je suggère également que le nombre de députés nécessaires soit réduit de cinquante à vingt, simplement parce que cela tiendrait compte des tiers partis comme le NDP. Si ce dernier décidait qu'il veut un débat de trois heures, il pourrait obliger le Parlement à y procéder.

**Le sénateur McIlraith:** C'est également le quorum à la Chambre des communes.



[Text]

**The Chairman:** Senator Godfrey, in effect what you are saying is that, if either house rejects the proposal, then they fall.

**Senator Godfrey:** That's right, and that is the way it should be.

**The Chairman:** It would be very simple.

**Senator Godfrey:** That is the usual disallowance procedure.

**Senator McIlraith:** May I ask some questions of Senator Godfrey for clarification? What does the senator say about what appears to me, apart from what I have already argued, to be an unnecessary wideness in the language of clause 5?

**Senator Godfrey:** I am not worried about that if the disallowance procedure is cleaned up.

**Senator McIlraith:** You are willing to let that go?

**Senator Godfrey:** I am willing to let it go, even though it is bad in principle because the idea of disallowance is that the procedure should be by affirmation.

**Senator McIlraith:** It is extremely wide language, and it does not tie the title, or whatever you call it, of the bill into the legislation in any way at all.

**Senator Godfrey:** Perhaps someone should negotiate with the minister. We may leave that to the chairman.

**The Chairman:** We had hoped that the minister would be here today. However, he indicated that he could not be here today but that he would come next week. Therefore, we are setting a date for a meeting on Tuesday afternoon of next week. In the event that he has to be in the house during Question Period, we will meet at 3.30 instead of at 2 o'clock.

It strikes me that some of the language contained in the bill requires clarification. I am still somewhat concerned about the word "ratified." I am not quite sure "ratified," in the context in which it is used, means approved by Parliament.

**Senator Godfrey:** I am sure "ratified" means a different process in different countries. Our procedure is ratification by Parliament.

**The Chairman:** Senator McIlraith, I have not disregarded your thinking in this matter. Behind all this discussion there looms the fact that the motive for this legislation is desirable.

**Senator McIlraith:** Quite.

**The Chairman:** This will relieve double taxation. While I do not subscribe to the theory that one is justified in doing a little wrong in the name of doing a lot of right, it is a theory which is often followed. We must find a compromise between being language-perfect and law-perfect and yet accomplishing, with reasonable certainty, the objective of the bill with some provision by which the tax treaty can be changed. Surely there must be areas which can be changed to meet our views.

[Traduction]

**Le président:** Sénateur Godfrey, ce que vous dites en fait, c'est que si une proposition est rejetée par une des deux Chambres, elle doit donc être abandonnée.

**Le sénateur Godfrey:** C'est exact, et c'est ainsi que cela doit se passer.

**Le président:** Ce serait très simple.

**Le sénateur Godfrey:** C'est la procédure habituelle lorsqu'une Chambre refuse sa sanction.

**Le sénateur McIlraith:** Puis-je demander quelques éclaircissements au sénateur Godfrey? Que pense le sénateur de ce qui me semble, outre ce que j'ai déjà dit, une imprécision inutile dans le libellé de l'article 5?

**Le sénateur Godfrey:** Cette question ne me préoccupe pas si la question de la procédure de refus de sanctionner est réglée.

**Le sénateur McIlraith:** Vous êtes prêt à laisser tomber cet aspect?

**Le sénateur Godfrey:** Je suis prêt à le laisser tomber, même si ce n'est pas souhaitable en principe, parce que la raison d'être du refus de sanctionner c'est que la procédure doit être positive.

**Le sénateur McIlraith:** C'est une disposition extrêmement vague, qui ne reflète aucunement le titre du projet de loi.

**Le sénateur Godfrey:** Quelqu'un pourrait peut-être négocier avec le Ministre; nous pourrions laisser ce soin au Président.

**Le président:** Nous espérons que le Ministre serait ici aujourd'hui. Il a toutefois indiqué qu'il ne pouvait se rendre, mais qu'il viendrait la semaine prochaine. Nous nous réunirons donc mardi après-midi de la semaine prochaine. Au cas où le Ministre devrait être à la Chambre pour la période des questions, nous le rencontrerons à 3 h 30 plutôt qu'à 2 heures.

Je trouve qu'il faudrait clarifier certains des termes contenus dans le projet de loi. Par exemple, je suis encore un peu préoccupé par le terme «ratifié»; je ne suis pas tout à fait sûr que, dans le contexte, il soit employé pour désigner l'approbation du Parlement.

**Le sénateur Godfrey:** Je suis sûr que le sens précis de ce terme varie selon les pays. Chez-nous, il désigne la ratification par le Parlement.

**Le président:** Sénateur McIlraith, j'ai écouté avec beaucoup d'intérêt vos propos sur la question. Toute cette discussion semble sous-entendre que ce projet de loi est justifié.

**Le sénateur McIlraith:** Plutôt, oui.

**Le président:** Il permettra d'éliminer les doubles impositions. Bien que je ne sois pas d'accord pour dire que la fin justifie les moyens, ce proverbe est pourtant invoqué très souvent. Nous devons trouver un compromis entre la perfection linguistique et la perfection juridique, tout en étant raisonnablement certains de respecter l'objectif du projet de loi grâce à une disposition permettant de modifier l'accord en matière d'impôts. Il doit sûrement y avoir des points qui pourraient être modifiés selon notre opinion.

[Text]

**Senator McIlraith:** The language in the bill must be considered because, in addition to the points we have raised, it does seem to give excessively wide power to the Governor in Council in order to accomplish what we are asking to be accomplished.

**Senator Godfrey:** We are dealing with a matter of principle and we should now set down a principle to be used in the future. We should stop this farcical procedure of trying to by-pass Parliament. This procedure is unlike any other disallowance procedure adopted in any other country that I know of.

**The Chairman:** We should consider that the law is still evolving.

**Senator McIlraith:** The eternal optimist.

**The Chairman:** Senator McIlraith, do you agree with that?

**Senator McIlraith:** I just added the comment, "eternal optimist."

**Senator Cook:** We must try to be practical. The government has to carry on the business of the country, and it is bound by the provisions of the Income Tax Act. If the government makes an agreement with another country that is approved by Parliament, and then comes to make a supplementary agreement, we do not want to be in the position—in which the American government has found itself—where the supplementary agreement is turned down by the Senate. We do not want to be in the position of making a treaty and then, when a supplementary agreement is proposed, having the matter unduly delayed because of having to repeat the whole procedure in order to receive approval by Parliament.

**Senator McIlraith:** I do not think anyone suggested that we would have to go through the original procedure again.

**Senator Cook:** That is why we have this procedure.

**Senator Godfrey:** We are dealing in theory and in hypothetical questions. My concern is that we are dealing with a matter of principle, and this procedure may set a precedent for other matters that do not involve tax treaties.

Every now and again the Senate should stand up and be counted and deal with matters of principle such as this.

**The Chairman:** Mr. Déry, you may want to read what has been said here this afternoon.

**Mr. Déry:** Yes.

**The Chairman:** Much has been said; some of it sounds legal, and much of it sounds like common sense. We are certainly not heading towards any particular conclusion at the moment. However, we have unfolded enough matters of concern that the minister will know in which direction our thinking is going. We do not want to defeat the bill; we just want to have as good a bill as we can. Some people may think our position comes rather late in the day, since we already have so many tax treaties, but, in our view, it is never too late to make changes.

[Traduction]

**Le sénateur McIlraith:** Il faut tenir compte du libellé du projet de loi parce qu'outre les points que nous avons soulevés, ce projet semble donner des pouvoirs excessivement vastes au gouverneur en conseil afin d'accomplir ce que nous souhaitons.

**Le sénateur Godfrey:** Nous traitons là d'une question de principe; nous devons dès maintenant formuler un principe qui sera appliqué dans l'avenir. Nous devons mettre fin à cette farce qui consiste à essayer de passer outre au Parlement. Cette procédure relative au refus de sanctionner ne ressemble à aucune autre procédure adoptée dans les autres pays que je connaisse.

**Le président:** Nous ne devons pas oublier que la loi est encore en évolution.

**Le sénateur McIlraith:** L'éternel optimiste!

**Le président:** Sénateur McIlraith, vous n'êtes pas d'accord?

**Le sénateur McIlraith:** J'ai simplement dit: «L'éternel optimiste!».

**Le sénateur Cook:** Nous devons essayer d'être pratiques. Le gouvernement doit administrer le pays et est lié par les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu. Si le gouvernement, après avoir signé un accord avec un autre pays avec l'approbation du Parlement, veut ensuite conclure un accord complémentaire, nous ne voulons pas nous trouver dans la même situation qu'aux États-Unis, où le Sénat peut rejeter ce dernier accord. Nous ne voudrions pas qu'une fois un accord conclu, la signature d'un accord complémentaire soit indûment retardée parce qu'il faudrait répéter toute la procédure d'approbation par le Parlement.

**Le sénateur McIlraith:** Je ne crois pas avoir entendu dire qu'il serait nécessaire de répéter toute la procédure originale.

**Le sénateur Cook:** C'est la raison pour laquelle cette procédure existe.

**Le sénateur Godfrey:** Nous parlons de théories et d'hypothèses. Ce qui me préoccupe, c'est que nous traitons d'une question de principe et que cette procédure pourrait créer un précédent pour d'autres questions qui ne concernent pas les traités en matière d'impôts.

De temps en temps, le Sénat devrait faire sentir sa présence et étudier des questions de principe comme celle-là.

**Le président:** M. Déry, vous voudrez peut-être lire ce qui a été dit ici cet après-midi.

**M. Déry:** Oui.

**Le président:** Nous avons dit beaucoup de choses; certains arguments semblent juridiques, tandis que bon nombre sont tout simplement une affaire de bon sens. Nous ne nous dirigeons certainement pas vers une conclusion particulière pour le moment. Cependant, nous avons soulevé assez de questions pour que le Ministre sache dans quel sens s'oriente notre opinion. Nous ne voulons pas faire obstacle au projet de loi; nous voulons simplement qu'il soit aussi efficace que possible. Certains pourraient penser que notre position arrive un peu tard, étant donné que nous avons déjà tellement de traités en

[Text]

**Senator McIlraith:** When does a habit become an addiction?

**Senator Godfrey:** Since our committee has started to take an interest, this is the first time a bill such as this has come forward. We are asking our counsel to look at points which other people may not be interested in unless they are experts.

**The Chairman:** The committee will meet again on Thursday morning when our tax expert will be with us. At that time we will deal with Bill C-90, to amend the Customs Tariff and to repeal certain acts in consequence thereof. We will hear from the officials. There are so many tariff items contained in the bill that some selections will have to be made. We may appoint three members of the committee to select groups of items from the bill with which we should deal. I have asked our law expert, Mr. Tom Gillespie, to approach the bill from that point of view in order to establish a focal point. I have asked him to bunch items together which would fit in under a particular approach or raise a common point.

If the bill implementing the ways and means motion on amendments to the Income Tax Act does not come forward reasonably soon, I will suggest that the committee commence studying the subject matter.

The committee adjourned.

[Traduction]

matière d'impôts, mais selon nous, il n'est jamais trop tard pour apporter des changements.

**Le sénateur McIlraith:** Quand l'habitude devient-elle une seconde nature?

**Le sénateur Godfrey:** Depuis que notre Comité a commencé à s'intéresser à la question, c'est la première fois qu'un projet de loi comme celui-là nous est présenté. Nous avons demandé à notre avocat-conseil d'étudier certains points qui n'intéresseront peut-être pas d'autres personnes, à moins que ce ne soient des experts.

**Le président:** Le Comité se réunira de nouveau jeudi matin, et notre spécialiste des impôts sera alors avec nous. Nous étudierons le projet de loi C-90, modifiant le Tarif des douanes et abrogeant certaines lois en conséquence, et nous entendrons des fonctionnaires. Ce projet de loi vise tellement de numéros tarifaires qu'il faudra faire certains choix. Nous pourrions demander à trois membres du Comité de choisir dans le projet de loi des groupes de numéros tarifaires que nous devrions étudier. J'ai demandé à notre expert-conseil, M. Tom Gillespie, de parcourir le projet de loi dans cette perspective afin d'en déterminer les principaux éléments. Je lui ai demandé de regrouper les numéros tarifaires qui pourraient être étudiés ensemble.

Si le projet de loi de mise en œuvre d'une motion des voies et moyens sur la modification de la Loi de l'impôt sur le revenu ne nous est pas soumis dans des délais raisonnables, je suggère que le Comité commence à étudier cette question.

Le Comité lève la séance.









*If undelivered, return COVER ONLY to*  
Canadian Government Printing Office  
Supply and Services Canada,  
45 Sacre-Coeur Boulevard  
Hull, Quebec, Canada K1A 0S7

*En cas de non-livraison*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada  
45, boulevard Sacre Coeur  
Hull, Quebec, Canada K1A 0S7

WITNESS—TÉMOIN

*From the Department of Finance:*

Mr. J.-M. Déry, Tax Policy Officer.

*Du ministère des Finances:*

M. J.-M. Déry, agent, Politique fiscale.





First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Thursday, February 25, 1982

Le jeudi 25 février 1982

Issue No. 78

Fascicule n° 78

### First Proceedings on:

The subject-matter of Bill C-90,  
"An Act to amend the Custom  
Tariff and to repeal certain  
Acts in consequence thereof"

### Premier fascicule concernant:

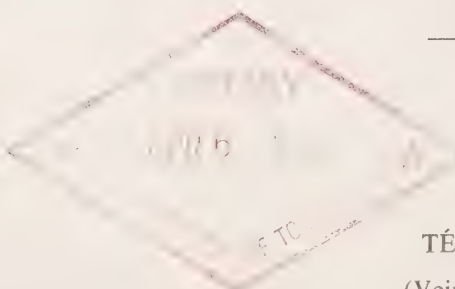
La teneur du Bill C-90, «Loi  
modifiant le Tariff des douanes  
et abrogeant certaines lois en  
conséquence»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Lewis
Barrow	Manning
Beaubien	McIlraith
Buckwold	Molson
Charbonneau	*Perrault
Cook	Riel
*Flynn	Roblin
Godfrey	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Walker—(19)

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Lewis
Barrow	Manning
Beaubien	McIlraith
Buckwold	Molson
Charbonneau	*Perrault
Cook	Riel
*Flynn	Roblin
Godfrey	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Walker—(19)

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
February 16, 1982.

“The Honourable Senator Hayden moved, seconded by  
the Honourable Senator Buckwold:

That the Standing Senate Committee on Banking,  
Trade and Commerce be authorized to examine and  
consider the subject-matter of the Bill C-90, intituled:  
“An Act to amend the Customs Tariff and to repeal  
certain Acts in consequence thereof”, in advance of the  
said Bill coming before the Senate, or any matter relating  
thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 16 février 1982:

«L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par  
l'honorable sénateur Buckwold,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du  
commerce soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-90,  
intitulé: «Loi modifiant le Tarif des douanes et abrogeant  
certaines lois en conséquences», avant que ce bill ou les  
questions s'y rattachant ne soient soumis au Sénat, et à  
faire rapport à ce sujet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 25, 1982  
(107)

## [Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

The subject-matter of Bill C-90—"An Act to amend the Customs Tariff and to repeal certain Acts in consequence thereof".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Balfour, Buckwold, Charbonneau, Cook, Godfrey, Lafond, McIlraith and Roblin. (9)

*In attendance:* Mr. Thomas S. Gillespie, Counsel to the Committee.

*Witnesses:**Department of Finance (Tariffs Division):*

Mr. Lyle Russell, Director;

Mr. R. Catellier, Section Head;

Mr. Darwin Satherstrom, Tariff Officer.

Following the witnesses opening statement the Committee proceeded to the consideration of the subject-matter assisted therein by Mr. Gillespie.

At 11:20 a.m. the Committee adjourned.

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 25 FÉVRIER 1982  
(107)

## [Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier:

La teneur du Bill C-90, «Loi modifiant le Tarif des douanes et abrogeant certaines lois en conséquences».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Balfour, Buckwold, Charbonneau, Cook, Godfrey, Lafond, McIlraith et Roblin. (9)

*Aussi présent:* M. Thomas S. Gillespie, conseiller du Comité.

*Témoins:**Ministère des Finances (Division des tarifs):*

M. Lyle Russell, directeur;

M. R. Catellier, chef de section;

M. Darwin Satherstrom, agent des tarifs.

Les témoins font une déclaration préliminaire puis le Comité, aidé de M. Gillespie, procède à l'étude du projet de loi.

A 11 h 20, le Comité suspend ses travaux.

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, February 25, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to study the subject matter of Bill C-90, to amend the Customs Tariff and to repeal certain acts in consequence thereof.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we shall now commence our study of the subject matter of Bill C-90. We have with us this morning Mr. Lyle Russell, Director, Department of Finance (Tariffs Division). Mr. Russell appeared before this committee when we were studying Bill C-50 during the earlier part of this session. Also present this morning is Mr. R. Catellier, Section Head, Department of Finance, Tariffs Division, and Mr. D. Satherstrom, Tariff Officer, Department of Finance, Tariffs Division. Would you gentlemen like to come forward, please.

Mr. Russell, I take it you are going to lead things off this morning. We will let you lead, but questions may come at any time.

**Mr. Lyle Russell, Director, Department of Finance, Tariffs Division:** Thank you, Mr. Chairman. Let me first say that it is a pleasure to be back before your committee.

I left some written background material on this bill with the Clerk of the Committee. There is a set of explanatory notes and also a copy of an agreement between New Zealand and Canada on trade and economic co-operation. That agreement was signed last September and most of it was brought into force on January 1, 1982. Bill C-90 does implement some tariff amendments related to that agreement. That is the reason for tabling a copy of that agreement.

This bill covers a fairly wide range of tariff amendments. It is difficult to describe it in terms of any common theme. Perhaps I should run through the main subject matters covered by the bill.

**The Chairman:** Would a general statement such as this cover the situation: the bill deals mainly with preferential tariff items and, to use an expression new to me, deals with the "least developed of the developing countries." That is a mouthful.

**Mr. Russell:** It certainly is.

**The Chairman:** Would you say that the bill is directed mainly to those two categories, preferential tariff items and the application of those to the least developed of the developing countries?

**Mr. Russell:** I think that that is a good general description of the bill. The bill deals basically with two kinds of preferences: negotiated preferences, such as those with New Zealand, and unilateral preferences, which we will give to developing countries.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 25 février 1982

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des Banques et du Commerce se réunit aujourd'hui, à 9 h 30, pour étudier la teneur du Bill C-90 modifiant le Tarif des douanes et abrogeant certaines lois en conséquences.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous allons maintenant commencer l'étude de l'objet du Bill C-90. Nous comptons parmi nous, ce matin, le directeur de la division du Tarif au ministère des Finances, M. Lyle Russell, qui a déjà comparu devant notre comité, lors de l'étude du bill C-50. Nous comptons également parmi nous, M. Catellier, chef de section et M. D. Satherstrom, agent du Tarif, tous deux de la division du Tarif du ministère des Finances. Veuillez vous approcher, Messieurs, je vous prie.

M. Russell, c'est vous, je crois, qui devez amorcer la discussion ce matin. Nous vous laissons commencer, mais attendez-vous à être interrompu par des questions.

**M. Lyle Russell, directeur, Ministère des Finances, Division du Tarif:** Merci, M. le Président. Permettez-moi, tout d'abord de dire que c'est avec plaisir que je comparais à nouveau devant votre comité.

J'ai déposé certains documents de base sur ce Bill auprès du Greffier du comité. On y trouve, entre autres, des notes explicatives ainsi qu'un exemplaire d'un accord conclu sur le commerce et la coopération économique entre la Nouvelle-Zélande et le Canada. Cet accord a été signé en septembre dernier et c'est le 15 janvier 1982 que la plupart de ses dispositions ont été mises en œuvre. Le Bill C-90 apporte certaines modifications tarifaires prévues dans cet accord, c'est pourquoi j'en ai déposé un exemplaire.

Ce bill englobe un nombre assez élevé de modifications tarifaires qu'il serait difficile de placer sous un thème commun. Le mieux serait peut-être de passer en revue les principales questions de ce bill.

**Le président:** Je me demande si un énoncé aussi général suffit car ce bill porte principalement sur les tarifs préférentiels s'appliquant aux «pays les moins développés des pays en voie de développements», c'est plutôt vaste.

**M. Russell:** C'est certain.

**Le président:** Diriez-vous que le bill porte principalement sur ces deux questions: les tarifs préférentiels et leur application aux pays les moins développés des pays en voie de développement?

**M. Russell:** Je crois que c'est là une bonne description générale du bill. Le bill traite essentiellement de deux genres de tarifs préférentiels: les tarifs préférentiels négociés, tels ceux concernant la Nouvelle-Zélande et les tarifs préférentiels unilatéraux, que nous accorderons aux pays en voie de développement.

*[Text]*

In addition to those two categories of amendments, there are a number of miscellaneous amendments. I suppose the chief amendments among those are provisions for the duty-free entry of goods for use by the handicapped.

In addition to that, Mr. Chairman, there are other amendments relating to dental materials. There is a new schedule of tariff items for various materials used by dentists and dental laboratories. Members of the committee will recall that this subject was debated by the committee earlier in the session when Bill C-50 was before the committee. At that time the Honourable Pierre Bussières, Minister of State, Finance, undertook to review the tariffs on dental materials in some depth and undertook also to bring forward appropriate amendments at that time for the next budget, which he has done. Those amendments are contained in this bill.

In addition to that, Mr. Chairman, there is a provision for the Governor in Council to make technical amendments in the Customs Tariff related to the metrication program. There are a number of tariff items where the rates of duty are specified as being so many cents per pound, or where the product is described in imperial units of measure. For those industries where Canadian producers and importers are already using the metric system, the proposal would be to change those tariff provisions to adopt metric terms.

**The Chairman:** Change them or provide alternatively?

**Mr. Russell:** It is simply to specify the weights and measures in metric units rather than in imperial units.

**The Chairman:** So you will eliminate the pound?

**Mr. Russell:** Yes, we would convert that to so many cents per kilogram, for example, rather than so many cents per pound.

In addition to those amendments, there are a number of miscellaneous amendments covering such products as unexposed instant film for use by hospitals. Again, this is an item that arises from one of the undertakings made by the Minister of State for Finance when he appeared before the committee with respect to Bill C-50. There was some suggestion at that time that the hospitals would suffer from the amendments contained in Bill C-50, so the minister undertook to review any products brought to his attention by the hospitals, on which there was a duty which was a burden on their operations, and any products not made in Canada and not likely to be made in Canada. As of now, the only significant trade item identified in that context is the unexposed instant film which is used by hospitals.

**The Chairman:** I think it might be proper at this time to discuss the dental supplies situation. You will recall that representatives of the Canadian Dental Association appeared before the committee on a number of occasions. That association presented briefs to the committee. We felt that there was substantial merit in the case that they were presenting, so we invited the minister to appear before the committee. When he appeared before the committee we discussed these questions. I can secure for you the issue of proceedings for that date, if you desire it.

*[Traduction]*

En plus de ces deux genres de modifications, on en trouve plusieurs autres et là, je pense surtout aux modifications prévoyant l'admission en franchise des produits destinés aux handicapés.

En outre, M. le Président, il y a d'autres modifications s'appliquant au matériel dentaire. On trouve également dans le bill une nouvelle liste de produits utilisés par les dentistes et les laboratoires dentaires. Les membres du comité se souviendront qu'il en a déjà été question au cours de la présente session, lors de l'étude du Bill C-50. Le ministre d'État (Finances), l'Honorable Pierre Bussières, s'était engagé à faire un examen plus approfondi du tarif imposé sur le matériel dentaire et s'était également engagé à faire inclure au prochain budget les modifications qui s'imposaient, ce qu'il a d'ailleurs fait. Les modifications apportées se trouvent dans ce bill.

De plus, M. le Président, une disposition de ce bill prévoit que le Gouverneur en Conseil peut apporter des modifications d'ordre administratif au tarif des douanes dans le cadre du programme de transformation au système métrique. On précise, pour un certain nombre d'articles, si le taux des droits de douanes est établi à tant de centimes par livre ou si c'est le système impérial de mesures qui est utilisé dans la description du produit. Dans les industries où les producteurs et importateurs canadiens utilisent déjà le système métrique, on propose de modifier ces dispositions tarifaires afin de les adapter aux mesures métriques.

**Le président:** Modifierait-on les dispositions ou donnerait-on le choix?

**M. Russell:** Cela ne ferait que donner les poids et les mesures en unités métriques plutôt qu'impériales.

**Le président:** On éliminerait donc la livre?

**M. Russell:** Oui, par exemple, on fixerait tant de centimes par kilogrammes, plutôt que par livre.

En plus de ces modifications, on en trouve d'autres qui s'appliquent à certains produits comme les films instantanés non exposés dont se servent les hôpitaux. Là encore, il s'agit d'une modification qui fait suite à un des engagements que le ministre d'État (Finances) a pris lorsqu'il a comparu devant le comité lors de l'étude du Bill C-50. Comme on avait signalé, en cette occasion, que les hôpitaux risquaient d'être lésés par les modifications prévues par le Bill C-50, le ministre s'est engagé à accorder une attention spéciale aux produits utilisés par les hôpitaux et assujettis à un tarif douanier risquant de grever leur budget surtout dans le cas des produits qui ne sont pas fabriqués au Canada et qui ne le seront vraisemblablement pas. Pour l'instant, ce cas ne semble exister que pour les films instantanés non exposés dont on se sert dans les hôpitaux.

**Le président:** Je pense que nous devrions peut-être aborder maintenant la question des produits dentaires. Vous vous souviendrez qu'à plusieurs reprises, les représentants de l'Association canadienne des dentistes a comparu devant le comité. Cette association qui a présenté des mémoires au comité, a avancé des arguments qui nous ont semblé valables, et nous avons donc invité le ministre à comparaître devant le comité. Lorsqu'il est venu, nous avons discuté de ces questions. Si vous le désirez, je peux vous fournir un exemplaire du procès-verbal de ce jour-là.



*[Text]*

Subsequent to the minister's appearance, he wrote a letter to me as Chairman of the committee. Perhaps I could read that letter at this time. He said:

The purpose of this letter is to confirm the undertakings which I made to your Committee on June 29 in relation to certain matters covered by Bill C-50 (Customs Tariff) and to add certain points of detail which I believe will assist members of your Committee in understanding the nature of those undertakings.

Under the heading "Dental Materials", the minister stated:

Upon completion of the review of the dental supply industry which is currently being conducted by officials of the Departments of Finance and Industry, Trade and Commerce, I will introduce amendments to the Customs Tariff to provide duty-free entry for those dental supplies for which demand in Canada is judged to be too small to support production in this country. If the review should indicate that the tariffs currently applicable to the dental amalgam and other dental materials of a kind manufactured in Canada are higher than would be absolutely necessary to maintain production in Canada, the legislative amendments referred to above will provide, as well, for lower rates of duty on these products.

I expect to be in a position to propose such amendments at the time of the next Budget. Your Committee would, of course, have an opportunity to review them when the relevant Bill is before Parliament.

This is what we are doing now. He then dealt with the blood collection tubes. He went on to state:

Representatives of the Terumo Medical Corporation will be invited to meet with officials of the Departments of Finance and Industry, Trade and Commerce to explain in detail the company's plan to produce evacuated blood collection tubes in Canada. The company will also be asked to provide facts and figures as to its profitability, selling prices, distribution network, market share and any other relevant information to substantiate its allegation that the immediate imposition of a tariff on its product will prevent it from maintaining a commercially viable presence in the Canadian market during the period between now and the time when a Canadian manufacturing plant could be in operation, and its allegation that such a temporary loss of market share could not be regained at a reasonable cost to the company when Canadian production has commenced.

If this examination of the facts of the case provides evidence satisfactory to me and my colleagues on Treasury Board that a temporary suspension of duties on Terumo's product is needed in order for the company to establish manufacturing operations in Canada and would be in the public interest, an Order in Council will be passed, pursuant to section 17 of the Financial Administration Act, remitting the customs duties on a specified quantity of tubes (based on Terumo's traditional market

*[Traduction]*

Par la suite, il m'a adressé, en tant que Président du comité, une lettre. Je pourrais peut-être vous en faire la lecture. Voici ce qu'il dit:

La présente a pour but de confirmer les engagements que j'ai pris devant votre comité, le 29 juin, au sujet de certaines questions relevant du Bill C-50 (Le Tarif des Douanes) et d'apporter certaines précisions qui permettront, je crois, aux membres de votre comité de mieux comprendre la nature de ces engagements.

Sous l'en-tête «Produits dentaires», le ministre déclare:

Après avoir terminé l'étude de l'industrie des produits dentaires à quoi s'emploient présentement les fonctionnaires des ministères des Finances et de l'Industrie et du Commerce, j'apporterai des modifications au Tarif des douanes afin de permettre l'entrée en franchise des produits dentaires dont la demande au Canada est jugée trop faible pour qu'en soit faite la production dans le pays. Si les résultats de l'étude permettent de constater que les tarifs actuellement applicables aux amalgames et aux autres produits dentaires fabriqués au Canada sont plus élevés qu'il ne l'est strictement nécessaire afin de protéger la production de ces produits au Canada, les modifications législatives ci-dessus mentionnées prévoiront également des droits de douane moins élevés pour ces produits.

Je pense être en mesure de proposer ces modifications afin qu'elles soient incluses au prochain budget. Votre comité aura bien sûr l'occasion d'en faire l'examen quand le bill où il en est question sera mis à l'étude au Parlement.

C'est ce que nous faisons maintenant. Il aborde ensuite la question des collectes de sang. Il ajoute:

Les représentants de la Terumo Medical Corporation seront invités à rencontrer les fonctionnaires des ministères des Finances et de l'Industrie et du Commerce afin de donner des explications détaillées sur le projet de leur société de fabriquer au Canada des tubes servant à la collecte du sang. On demandera également à cette société de fournir des faits et des chiffres quant à la rentabilité, aux prix de vente, au réseau de distribution, à la part du marché et autres renseignements pertinents pouvant servir à démontrer son allégation voulant que les positions immédiates d'un tarif sur son produit l'empêchera de maintenir une présence commercialement viable sur le marché canadien en attendant qu'une usine canadienne puisse être mise en exploitation ainsi que son allégation voulant qu'une telle perte temporaire d'une part du marché ne pourrait être récupérée à un coût raisonnable lorsque la production canadienne aura débuté.

Si l'examen des faits démontre à notre satisfaction à mes collègues du Conseil du Trésor et à moi-même qu'il est nécessaire de suspendre temporairement les droits imposés sur les produits de la société Terumo afin de permettre à cette société d'établir des usines de fabrication au Canada et que cette suspension serait dans l'intérêt public, un décret du Conseil sera adopté conformément à l'article 17 de la Loi sur l'Administration financière, afin de suspendre les droits de douane sur une

## [Text]

share) for a specified period of time. (The remission order could, for example, initially cover a one-year period, on the understanding that it would be renewed for a further period if Terumo had by then complied with the requirements of the Foreign Investment Review Act and had otherwise proceeded on schedule to implement its plan to produce the tubes in Canada.) Any duties paid on blood collection tubes imported by Terumo or its designated distributors between July 1, 1981, and the date of passage of the Order in Council would be refunded to the importer of record. Tubes imported between that date and the expiry date of the Order would be accorded duty-free entry at time of importation, provided the quantitative ceiling specified in the Order were not exceeded. Any quantities imported during that period in excess of the ceiling would be subject to duty.

There was an item concerning goods used by hospitals which we discussed with the minister. I have a letter from the minister in which he says:

I remain of the view that it is unnecessary to add public hospitals to the list of institutions eligible for the benefits of tariff item 69605-1 because there are a large number of other tariff items which accord duty-free entry to goods of a kind used by hospitals. It is my belief that these other items, taken together, provide hospitals with duty-free entry privileges at least equivalent to those that will be accorded to universities and other organizations named in item 69605-1, and without the administrative problems that would be associated with adding hospitals to the list of beneficiaries of item 69605-1.

Nevertheless, if it should develop that the amendments contained in Bill C-50 result in the collection of significant amounts of customs duty on hospital equipment and supplies which are not available and are not likely to become available from Canadian production, I will take measures to provide for the duty-free entry of such goods on a case-by-case basis, either by means of remission orders under the Financial Administration Act or amendments to the Customs Tariff.

I trust the above clarifies my position in this matter and will enable your Committee to complete its deliberations on Bill C-50 at an early date and to our mutual satisfaction.

To what extent, Mr. Russell, does the bill meet the undertakings that the minister has made and as I have read them?

**Mr. Russell:** As far as dental materials are concerned, it is my understanding that this bill contains amendments which fully implement the minister's undertaking.

## [Traduction]

quantité déterminée de tubes (selon la part du marché occupée traditionnellement par la société Terumo) pendant une période de temps déterminée. (Le décret de suspension pourrait par exemple être valable pour une période d'un an pour commencer et pourrait ensuite être prolongé pour un certain temps, à condition que la société Terumo se soit conformée aux exigences de la Loi sur l'Examen de l'Investissement étranger et qu'elle ait, par ailleurs, respecté l'échéancier de mise en œuvre de son programme de fabrication de tubes au Canada). Tous les droits versés pour les tubes de collecte du sang importés par la société Terumo ou ses distributeurs désignés entre le 1<sup>er</sup> juillet 1981 et la date d'adoption du décret du Conseil seraient remboursés à l'importateur enregistré. Les tubes importés entre cette date et la date d'expiration du décret bénéficieraient d'une entrée en franchise au moment de l'importation à condition que le maximum prévu dans le décret ne soit pas dépassé. Les quantités dépassant le maximum prévu qui auraient été importées au cours de cette même période seraient assujetties au droit de douane.

On a aussi discuté avec le ministre d'un autre article faisant partie des produits utilisés par les hôpitaux. J'ai ici une lettre du ministre dans laquelle il écrit:

On considère toujours qu'il est inutile d'ajouter les hôpitaux publics à la liste des institutions ayant droit aux avantages prévus au numéro tarifaire 69605-1, car il existe un grand nombre d'autres numéros tarifaires qui prévoient l'entrée en franchise de produits dont se servent les hôpitaux. Je crois que ces autres articles, dans leur ensemble, permettent aux hôpitaux des privilèges d'entrée en franchise au moins équivalents à ceux qui seront accordés aux universités et autres organismes énumérés au numéro tarifaire 69605-1 et ce, sans entraîner les difficultés administratives qui découleraient de l'inclusion des hôpitaux dans la liste des institutions pouvant bénéficier du numéro tarifaire 69605-1.

Néanmoins, si les modifications prévues dans le Bill C-50 devaient avoir pour résultat l'imposition de droits de douane importants sur le matériel et les fournitures d'hôpitaux qui ne sont pas disponibles ou ne le seront probablement pas avant longtemps sur le marché canadien, je prendrais les mesures nécessaires pour assurer l'entrée en franchise de chacun de ces produits, selon les cas, soit par voie de décret de suspension aux termes de la Loi sur l'Administration financière soit par des modifications au Tarif des douanes.

J'espère que ces renseignements vous feront mieux comprendre ma position et permettront à votre comité de faciliter l'étude du Bill C-50 à la satisfaction de tous.

Dans quelle mesure, M. Russell, le bill tient-il compte des engagements qu'avait pris le ministre et que je viens de vous lire?

**M. Russell:** Pour ce qui est des produits dentaires, il me semble que l'on trouve dans ce bill toutes les modifications que le ministre avait promis d'apporter.



[Text]

With regard to hospital equipment, the bill, as I mentioned earlier, does provide for duty-free entry of unexposed polaroid instant film.

**Senator Cook:** Is that a large item?

**Mr. Russell:** It amounts to about \$3 million a year in imports by hospitals. It is used in diagnostic procedures.

**Senator Cook:** How much duty is involved?

**Mr. Russell:** The duty on the \$3 million of imports is about \$375,000 a year.

**Senator Cook:** So that has been allowed to the hospitals?

**Mr. Russell:** That is right. That was removed as of November 13.

**Senator Cook:** That was the basis of one of their complaints?

**Mr. Russell:** They had not identified that product when they appeared before the committee. In fact, it came to our attention through the importing company rather than through the hospitals; but it is a hospital item.

**Senator Cook:** As the result of the action of the government, the hospitals are saved \$375,000 which they would otherwise have to pay?

**Mr. Russell:** Yes.

**Senator Cook:** When the representatives from the hospitals appeared before us, they said that the passage of this bill would mean some millions of dollars more duty for them; is that not correct?

**Mr. Russell:** They did express that view in connection with blood collection tubes. That was one of the main items they were concerned about. There may be \$1 million worth of duty on that product. There has been no change in that connection.

We have recently received a communication from the hospital association advising us that they are about to embark on a study to determine what duties they are paying. This is one of the problems; the association has not, until now, had the capability to determine just what it is that they are paying duty on. They have been in touch with us and we will be working with them to try to develop a list of significant items.

**Senator Cook:** It is not a dead issue?

**Mr. Russell:** No, it is being considered at the present time.

**The Chairman:** Undoubtedly, they will be seeking to appear before this committee?

**Senator Cook:** There has been a partial relief in connection with the films.

**Mr. Russell:** That is correct.

**The Chairman:** There has been a friendly atmosphere.

**Senator Buckwold:** Was the tariff on unexposed film raised under Bill C-50, or was it something that already had a tariff on it for some time?

**Mr. Russell:** No, it was raised in Bill C-50. The amendment did not explicitly concern film, but when hospitals were strick-

[Traduction]

Quant au matériel utilisé dans les hôpitaux, le bill prévoit, comme je l'ai déjà mentionné, l'entrée en franchise des films instantanés polaroid nonexposés.

**Le sénateur Cook:** Est-ce là un article important?

**M. Russell:** Les hôpitaux en importent pour une valeur d'environ \$3 millions par an. Ces films servent aux diagnostics.

**Le sénateur Cook:** Cela représente quel montant en droits?

**M. Russell:** Les droits sur les importations d'une valeur de \$3 millions s'élèvent à environ \$375,000 par an.

**Le sénateur Cook:** On a donc accordé cela aux hôpitaux?

**M. Russell:** C'est exact. Ces droits ont été supprimés le 13 novembre.

**Le sénateur Cook:** Était-ce là une de leurs réclamations?

**M. Russell:** Ils n'ont pas parlé de ce produit particulier lorsqu'ils ont comparu devant le comité. En fait, c'est plutôt la société importatrice qui nous l'a signalé, mais c'est un article qui concerne les hôpitaux.

**Le sénateur Cook:** Grâce à l'intervention du gouvernement, les hôpitaux dépenseront \$375,000 de moins qu'ils ne l'auraient fait autrement?

**M. Russell:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Lorsque les représentants des hôpitaux ont comparu devant nous, ils ont déclaré que l'adoption de ce bill leur coûterait des millions de dollars en droits douaniers de plus, n'est-ce pas?

**M. Russell:** Ils ont parlé de cela à propos des tubes de collecte du sang. C'était l'un des articles qui les préoccupait le plus. Les droits de douanes pour ce produit peuvent atteindre la valeur de millions de dollars. Pour ce qui est de ce produit-ci, il n'y a eu aucun changement.

L'association des hôpitaux nous a avisé qu'elle allait entamer une étude pour évaluer le montant des droits qu'elle doit payer. Cela est un des problèmes; l'association n'a pas, jusqu'ici, eu les moyens d'évaluer exactement quels sont les articles pour lesquels ils doivent payer des droits. Nous sommes entrés en communication et nous travaillerons de concert pour tâcher d'établir une liste des articles importants.

**Le sénateur Cook:** Ne s'agit-il pas là d'une question déjà réglée?

**M. Russell:** Non, nous sommes en train de l'étudier.

**Le président:** Ils demanderont sans doute à comparaître devant notre comité?

**Le sénateur Cook:** Il y a déjà eu un dégrèvement partiel pour ce qui est des films.

**M. Russell:** C'est exact.

**Le président:** Cela s'est fait dans une atmosphère cordiale.

**Le sénateur Buckwold:** La question du tarif sur les films non exposés a-t-elle été abordée dans le bill C-50 ou existe-t-il déjà un tarif?

**M. Russell:** Non, cette question a été abordée dans le Bill C-50. La modification ne s'appliquait pas particulièrement à



[Text]

en from the list of beneficiaries of the duty-free items, that was one of the products affected.

**Senator Buckwold:** Did you do any investigation as to whether, in fact, the importer will reduce his price? I presume one importer has the exclusive distributorship of this particular product? Did he respond to the fact that the duty will be reduced?

**Mr. Russell:** The representations we heard indicated that the importer had been pricing the product on a duty-free basis when it was duty-free and, if we did not restore that duty-free benefit, the price would be raised. So far as we know, prices were not actually raised.

**Senator Buckwold:** I wanted to make sure that they had not.

**Senator Cook:** In other words, the benefit went to the hospitals and not to the importer?

**Mr. Russell:** I think the hospitals are fairly big purchasing agents, and they have some leverage even on a single supplier.

**Senator Buckwold:** Perhaps the department should make sure that the importer does not take advantage of the lower duty.

**The Chairman:** According to the minister's letter there are other items in respect of which the hospital enjoys benefits and non-payment of duties and, therefore, the minister figures it is unnecessary to deal with this item at this time because those other benefits available to hospitals will make up for anything that might be regarded as an extra charge or burden on the hospitals in this regard.

**Mr. Russell:** I think that is correct in terms of their overall purchasing patterns.

**The Chairman:** Have you analyzed that to see, factually, whether that is correct?

**Mr. Russell:** We are in the process of doing this with the hospital association now. We are aware of what items exist and we know that there are substantial imports under the duty-free items. What we have not had until now, and still do not have, is any record of actual importations under dutiable items. We are starting to get representations now from individual hospitals as well as this initiative from the association to enter into a study which would include all members of their association.

**The Chairman:** I am just wondering what facts the department had to support the statement of the minister that there was a large number of other tariff items which accord duty-free entry to goods of a kind used by hospitals. I think that was intended to suggest that these other free-of-duty benefits would offset the fact that this particular one that we are talking about would have duty payable.

**Mr. Russell:** I think what the minister was aiming at really was a view that there was some duplication in the customs tariff provisions. There are a number of duty-free provisions that cover goods of a kind that are used in hospitals. The item

[Traduction]

ces films, mais lorsqu'on a rayé les hôpitaux de la liste de ceux qui pouvaient bénéficier d'articles en franchise, ces produits sont tombés dans cette catégorie.

**Le sénateur Buckwold:** Vous êtes-vous renseigné afin de déterminer si l'importateur avait effectivement réduit son prix? Je suppose qu'un seul importateur a la distribution exclusive de ce produit particulier? A-t-il tenu compte du fait que le droit sera réduit?

**M. Russell:** D'après les renseignements que nous avons obtenus l'importateur avait établi son prix en tenant compte du fait que le produit entrait en franchise, et si nous n'avions pas supprimé ce droit le prix aurait augmenté. Pour autant que nous sachions, il n'y a pas eu de hausse.

**Le sénateur Buckwold:** Je tenais à m'en assurer.

**Le sénateur Cook:** Autrement dit, ce sont les hôpitaux qui en ont bénéficié et non l'importateur?

**M. Russell:** Je pense que les hôpitaux sont des acheteurs très importants, et qu'ils peuvent exercer une certaine influence, même s'il n'y a qu'un seul fournisseur.

**Le sénateur Buckwold:** Le ministère devrait peut-être faire le nécessaire pour que l'importateur ne profite pas de la suppression du droit.

**Le président:** D'après la lettre du ministre, les hôpitaux bénéficient d'exemptions de droits de douanes pour d'autres articles, et c'est pourquoi il a considéré qu'il n'était pas nécessaire de réduire les droits sur cet article pour le moment, car les autres avantages dont les hôpitaux peuvent se prévaloir compensent pour tout ce qui pourrait être vu comme une surcharge qu'on leur imposerait sur cet article.

**M. Russell:** Je pense que c'est juste si l'on tient compte de l'ensemble de leurs achats.

**Le président:** Avez-vous analysé cela pour vous rendre compte si, en fait, c'est exact?

**M. Russell:** C'est ce que nous sommes actuellement en train de faire avec l'association des hôpitaux. Nous sommes au courant des articles qu'ils achètent et nous savons qu'ils bénéficient d'admission en franchise pour de nombreux articles d'importation. Ce que nous n'avons pas encore obtenu jusqu'ici, c'est la liste des importations assujetties aux tarifs douaniers. Nous commençons maintenant à recevoir des mémoires de certains hôpitaux et nous avons reçu cette offre de l'association qui voudrait entreprendre une étude regroupant tous leurs membres.

**Le président:** J'aimerais seulement savoir de quels renseignements le ministère dispose pour étayer cette déclaration du ministre selon laquelle il y aurait un grand nombre d'autres articles utilisés par les hôpitaux qui seraient admis en franchise. Je pense qu'il voulait laisser entendre par là que ces autres avantages compenseraient pour les droits exigés sur cet article en particulier.

**M. Russell:** Je pense plutôt que le ministre voulait dire qu'il y avait une certaine duplication dans les dispositions du tarif douanier. Il y a un certain nombre de dispositions relatives à l'admission en franchise qui s'appliquent à des produits utilisés

[Text]

we are amending in this bill, 47605-1 on page 23, covers operating-room lights, chairs and tables for surgical operating purposes, infant incubators, a long list of goods all for use by any public hospital. There are other items in the tariff that cover diagnostic instruments and that sort of thing.

In addition to that we used to have item 69605-1, which covered various scientific apparatus that was very general in its wording, when imported by a number of institutions, including schools, universities and hospitals. Basically what we did to 69605-1 as far as that end is concerned in Bill C-50, was delete hospitals from the beneficiary list, on the theory that it was a duplication in the legislation to have them listed under that item as well as under these others. This had been based, as you will recall, on advice we received from the Tariff Board, which basically said that in view of the other free items they could see little need to have hospitals listed in item 69605. Hospitals disputed that in general terms but were not able to document their concern in terms of actual items that would be dutiable. They are in the process of trying to do that now, and we will certainly be looking at the results of that study.

**The Chairman:** When you say duplication between the two items you mentioned, I take it you are not talking about a duplication which means that they were entitled to get free entry twice.

**Mr. Russell:** For many of the goods they imported they had an option of having them classified under one item or another.

**The Chairman:** The duplication the minister is talking about is duplication of the description of items rather than duplication expressed in the rate benefit.

**Mr. Russell:** I think basically both.

**The Chairman:** You mean I could get a duty-free entry on the same article under two different headings?

**Mr. Russell:** That is right.

**The Chairman:** How could I do that?

**Mr. Russell:** Basically, the custom system, like much of the Canadian tax system, works on a self-assessment basis. The importer at time of entry fills out the entry documents and puts in the tariff item that he feels is relevant. The customs officer checks it against the manual he has, and if it is a proper description in his view that is the way it is entered. You could have the same importer or two different importers entering the same product under different tariff items.

**Senator Cook:** I am a little puzzled to know who suffers from that. If you are duty-free, you are duty-free.

**Mr. Russell:** I would have to agree that there is no disadvantage from the point of view of the hospitals. From an adminis-

[Traduction]

dans les hôpitaux. Le numéro tarifaire qui fait l'objet d'une modification dans ce bill, soit le numéro 47605-1 se trouvant à la page 23, s'applique aux scialytiques, aux chaises et tables d'opérations chirurgicales, aux couveuses de nouveaux-nés, et à une longue liste de produits tous utilisés dans les hôpitaux publics. Il n'y a pas d'autre numéro tarifaire prévu au Tarif qui s'applique aux instruments de diagnostic ou tout autre appareil de ce genre.

De plus, on trouvait au numéro tarifaire 69605-1, un ensemble de nombreux appareils scientifiques décrits de façon très générale qui pouvaient être admis en franchise lorsqu'ils étaient importés par différentes institutions comme par exemple les écoles, les universités et les hôpitaux. En gros, le changement que le Bill C-50 a apporté au numéro tarifaire 69605-1 a été d'éliminer les hôpitaux de la liste des bénéficiaires en raison du fait que ces articles apparaissaient déjà comme faisant partie d'un autre numéro tarifaire. Cette décision faisait suite, vous vous en souviendrez, à un avis que nous avions reçu de la commission des tarifs qui mentionnait qu'étant donné les autres numéros tarifaires admis en franchise il était à peu près inutile d'inclure les hôpitaux au numéro tarifaire 69605. Les hôpitaux ont contesté cette modification de façon générale, mais n'ont pu citer aucun cas précis où des articles deviendraient assujetties aux droits douaniers. C'est ce qu'ils sont maintenant en train d'essayer d'établir et nous sommes tout à fait prêts à examiner les résultats de leur étude.

**Le président:** Quand vous parlez de duplication à propos des deux articles que vous avez mentionnés, je suppose que vous ne voulez pas parler de duplication en ce sens qu'ils auraient eu deux fois droit à une admission en franchise.

**M. Russell:** Pour un grand nombre de produits importés par les hôpitaux, ils pouvaient soit les inscrire sous un numéro tarifaire ou un autre.

**Le président:** La duplication dont parle le ministre porte sur la description des articles plutôt que sur celle de l'exemption de droits.

**M. Russell:** Je pense qu'au fond il s'agit des deux.

**Le président:** Vous voulez dire que je pourrais obtenir l'admission en franchise pour deux numéros tarifaires?

**M. Russell:** C'est exact.

**Le président:** Comment?

**M. Russell:** Au fond, le système de douanes, tout comme le régime fiscal canadien, fonctionne à partir de l'évaluation fournie. Au moment de l'admission, l'importateur remplit des documents d'admission et inscrit le numéro tarifaire qui lui semble approprié. L'agent des douanes vérifie à l'aide de son manuel et si la description lui semble appropriée, l'article est inscrit sous ce numéro. Il est possible que le même importateur ou deux importateurs différents inscrivent le même produit sous deux numéros tarifaires.

**Le sénateur Cook:** Je me demande bien en quoi cela peut léser qui que ce soit. Une admission en franchise est une admission en franchise.

**M. Russell:** Je dois reconnaître que les hôpitaux ne s'en trouvent lésés en rien. Du point de vue administratif cela



*[Text]*

trative point of view it means that you have two different provisions to administer for the same beneficiary, basically. I guess our feeling was that there would be less administration if hospitals were deleted, partly because the item we were amending is an end-use item which requires end-use certificates, or more paper work by the importer, and the customs officer has to check that. Some of the other duty-free items are not end-use; they simply provide for certain kinds of goods.

**The Chairman:** Mr. Russell, you have me puzzled as to how under two different items in the tariff I could claim free entry on both. What is the benefit to me of being able to do that?

**Mr. Russell:** There is really no benefit, except you are doubly sure that you have free entry of goods.

**Mr. Thomas Gillespie, Advisor to the Committee:** According to the tariff report there were approximately 40 headings under the customs tariff under which hospitals could enter goods duty-free.

**Mr. Russell:** I think that is right.

**The Chairman:** So the way you attempted to resolve it was that on one of those items that was free entry you provided a duty.

**Mr. Russell:** Not directly. I guess it was a duty by the back door, in the sense that we disenfranchised hospitals from using that item, which meant the goods that would have been classified under it when imported by hospitals would go elsewhere in the tariff. Our assumption was that most of them would go into these duty-free headings that exist in other parts of the tariff.

**Senator Cook:** I am still puzzled to see why you started a hornets' nest. I do not see where anybody benefits.

**Mr. Russell:** I think in hindsight, if we had known there was going to be a hornets' nest we might have acted differently. However, I think we are on the right track now in terms of trying to determine what the facts are to see if there is need for further amendment.

**The Chairman:** I don't know if there are any further questions on dental supplies. Have you touched on the provisions that relate to this in the present bill?

**Mr. Russell:** Yes. On dental supplies, I would refer you to the bill, beginning at the bottom of page 24 and continuing on to the bottom of page 25. This is a new schedule of tariff provisions for dental prostheses, parts of dental prostheses and materials. To aid you in reading that, I might explain that the heading that appears at the bottom of page 24 applies to all the tariff provisions listed below it and on page 25, so we have now for the first time a coherent schedule of tariff provisions for dental materials.

*[Traduction]*

signifie qu'il existe deux dispositions différentes pour accorder le même avantage. Je dirais que nous avons pensé que l'administration s'en trouverait allégée si nous supprimions les hôpitaux, d'autant plus que le numéro tarifaire que nous avons modifié exige que l'on spécifie l'utilisation qu'on en fera, ce qui demande un certificat, c'est-à-dire plus de paperasses à remplir par l'importateur, et plus de documents à vérifier par l'agent des douanes. D'autres articles qui peuvent être admis en franchise ne sont pas assujettis à ces conditions; on se contente d'énumérer une certaine catégorie de produits.

**Le président:** Vous m'avez étonné quand vous avez mentionné que je pouvais demander l'admission en franchise pour un article en l'inscrivant sous deux numéros tarifaires différents. En quoi cela m'avantage-t-il de pouvoir le faire?

**M. Russell:** Cela ne présente en réalité aucun avantage, sauf celui de vous permettre d'être doublement certain de pouvoir bénéficier d'une admission en franchise.

**M. Thomas Gillespie, conseiller du comité:** D'après le rapport du Tarif, les hôpitaux pouvaient demander l'admission en franchise de certains produits aux termes d'environ 40 numéros tarifaires prévus dans le tarif des douanes.

**M. Russell:** Je pense que c'est exact.

**Le président:** Donc, pour tâcher de résoudre le problème, vous avez imposé un droit sur un article qui pouvait être admis en franchise.

**M. Russell:** Pas directement. J'imagine que c'est un droit qui est arrivé indirectement, en ce sens que nous avons enlevé aux hôpitaux le droit de se prévaloir de l'admission en franchise de cet article, ce qui signifie que les produits qui auraient fait partie de ce numéro tarifaire lorsqu'ils étaient importés par des hôpitaux se trouveront inscrits ailleurs dans le tarif. Nous avons pris pour acquis que la plupart de ces articles feraient partie du numéro tarifaire des produits admis en franchise se trouvant ailleurs dans le tarif.

**Le sénateur Cook:** Je suis toujours étonné de constater que vous ayez tout chambardé. Je ne vois pas à qui cela peut profiter.

**M. Russell:** En y repensant après coup, je crois que si nous avions su que nous allions provoquer une telle réaction nous aurions peut-être agi différemment. Cependant, je pense que nous sommes maintenant sur la bonne voie pour ce qui est de déterminer si d'autres modifications sont nécessaires.

**Le président:** Je ne sais pas s'il y a d'autres questions sur les produits dentaires. Avez-vous apporté des modifications aux dispositions les concernant dans ce bill?

**M. Russell:** Oui. Pour ce qui est des produits dentaires, je vous renvoie aux pages 24 et 25 du bill. C'est une nouvelle liste des dispositions tarifaires s'appliquant aux prothèses dentaires, aux parties de prothèses dentaires et aux matériaux qui les composent. Pour vous en faciliter la lecture, j'ajouterai que l'en-tête qui se trouve au bas de la page 24 s'applique à toutes les dispositions tarifaires mentionnées plus loin et se continue à la page 25, et que nous avons là pour la première fois une liste complète des dispositions tarifaires s'appliquant aux produits dentaires.



[Text]

One complaint about the change in Bill C-50 was that we had created a situation where dental materials were being classified according to component material of chief value. Some were being classified as metals, others as plastics, and there was a burden on the importer to have to determine the classification of some of these products. There was no specific provision for many of them in the tariff. One of the advantages of the amendments in this bill is that we have got what we think is a comprehensive schedule which covers all the materials used by dentists for insertion in the mouth and by dental laboratories. In addition to the technical improvement in that sense, there is for the first time now duty-free entry for several bits and pieces of prostheses which are not made in Canada. Under the first item there are things like pins and screws. We have lower rates of duty for dental amalgams, which was one of the big issues in Bill C-50; they are not a lot lower than previously, but we have brought them down to 12½ per cent.

**The Chairman:** Where does that appear? This is new, is it?

**Mr. Russell:** Yes. It is item 48007-1 on page 25. Basically, we have brought into effect, as of November 13, the rate which otherwise would not have been reached until 1987. This is a rate we negotiated in the Tokyo Round trade negotiations. We agreed to bring it down from 15 per cent to 12.5 per cent.

**The Chairman:** Is the rate that would be applicable in 1987 higher or lower than the present rate?

**Mr. Russell:** It is lower by only a couple of percentage points than the rate prior to the budget.

**The Chairman:** Is there anything else in relation to dental supplies?

**Mr. Russell:** No. It is basically as I have explained it.

**The Chairman:** Mr. Gillespie, do you have any questions on dental supplies?

**Mr. Gillespie:** No, I do not, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Dealing with the next item, there has been considerable discussion recently about the metric system being made applicable more in its entirety. To what extent does this bill deal with the introduction of the metric system insofar as tariff items are concerned?

**Mr. Russell:** Essentially, it provides authority for the Governor in Council to specify metric terms instead of imperial measures. That is in clause 5 of the bill.

**The Chairman:** Senator McIlraith, this is getting very close to one of the points you were raising on a previous bill about an order in council changing a tariff item.

**Mr. Russell:** I might just explain that we were conscious of that problem. There were two reasons for suggesting order in council action. One is that these changes are quite technical, and we were not sure that they warranted Parliament's consideration of them as a full bill. The other thing is that some

[Traduction]

Entre autres critiques concernant les modifications apportées au Bill C-50, on devait nous reprocher d'avoir classé les produits dentaires selon la matière dont ils étaient composés. Certains étaient classés comme des métaux, d'autres des plastiques et il était difficile pour l'importateur de savoir où classer certains d'entre eux. Un grand nombre d'entre eux n'appartenaient à aucune disposition précise du tarif. Les modifications apportées ont entre autre avantage de nous fournir ce que nous considérons comme une liste complète regroupant tous les produits utilisés par les dentistes et les laboratoires dentaires. Outre ces améliorations d'ordre administratif, nous avons prévu, pour la première fois, l'admission en franchise de nombreuses pièces et composantes de prothèses qui ne sont pas fabriquées au Canada. Dans le premier numéro tarifaire, on trouve par exemple des chevilles et des vis. Nous avons abaissé les droits pour les amalgames dentaires ce qui était l'un des points importants du Bill C-50. Ils ne sont pas beaucoup plus bas, mais nous les avons réduits à 12.5 pour cent.

**Le président:** Où cela se trouve-t-il? C'est nouveau, n'est-ce pas?

**Mr. Russell:** Oui. C'est le numéro tarifaire 48007-1 à la page 25. En gros, nous avons fait entrer en vigueur, à compter du 13 novembre, le taux qui normalement n'aurait été appliqué qu'en 1987. C'est un taux que nous avons débattu aux négociations commerciales de Tokyo. Nous avons accepté de le réduire de 15 p. 100 à 12.5 p. 100.

**Le président:** Est-ce que le taux qui devrait être appliqué en 1987 est supérieur ou inférieur à celui-ci?

**M. Russell:** Il est inférieur d'environ deux points en pourcentage au taux qui était appliqué avant la présentation du budget.

**Le président:** Y a-t-il autre chose concernant les produits dentaires?

**M. Russell:** Non. C'est pour l'essentiel ce que j'ai expliqué.

**Le président:** M. Gillespie, avez-vous des questions à poser concernant les produits dentaires?

**M. Gillespie:** Non, je n'en ai pas, M. le Président.

**Le président:** Si on passe à l'article suivant, il a beaucoup été question dernièrement d'appliquer le système métrique de façon plus intégrale. Dans quelle mesure ce bill traite-t-il de l'adoption du système métrique en ce qui concerne les numéros tarifaires?

**M. Russell:** Il donne essentiellement au Gouverneur en Conseil le pouvoir de remplacer les unités canadiennes par des mesures métriques. Cela est prévu à l'article 5 du bill.

**Le président:** Sénateur McIlraith, cela touche de très près l'un des points que vous aviez soulevés lors de l'étude du bill précédent, à propos d'un décret du Conseil modifiant un numéro tarifaire.

**M. Russell:** Je pourrais expliquer que nous étions conscients de ce problème. Nous avons deux raisons de suggérer la voie de décret de conseil. Tout d'abord, ces modifications étant très techniques, nous n'étions pas sûrs que leur étude soit justifiée au Parlement. D'autre part, certaines industries ont mainte-

*[Text]*

industries are on the metric system now and others are not, and we thought having authority for a Governor in Council action would provide more flexibility whereby you could regulate metric conversions in an orderly fashion in industries as they became ready for it. We have had support from some industries for a switch to metric in the tariff. For example, the textile industry and the sugar refinery industry operate in metric terms now. They buy and sell in metric and report to Statistics Canada on their domestic production in metric terms, but, when it comes to importing, the tariffs are described in imperial measures and this complicates their record-keeping procedure. They have to keep two sets of books. Therefore, we want authority to move to metric units for industries such as those.

As a safeguard on the regulation-making authority, clause 5, subclause 22.(2) says:

No amendment under subsection (1) shall affect the status of any tariff item with respect to the payment of duty beyond that necessary to round out the applicable rate of duty by an amount that is not more than one per cent of the rate of duty that was in effect immediately prior to the amendment.

That safeguard was written into the draft amendment precisely to meet the concern about legislation by regulation. In effect, if Parliament approves this, it means that Parliament has put very severe limits on the leeway of rounding out decimal points. That is the main issue when it comes to metric conversion. You cannot get a hard conversion in many cases. It goes out to several decimal points.

**Senator McIlraith:** The chairman raised the point I had raised at another sitting concerning this bill. This bill now before us takes care of the point quite adequately, as far as I am concerned. It makes it very clear that the power taken by the Governor in Council is strictly limited for reasons that are obvious—

**The Chairman:** You mean for relieving?

**Senator McIlraith:** No. The limitation on the power taken by the Governor in Council in this bill appears to be strictly limited to that necessary to meet the intricacies or difficulties of conversion from the old system of weights and measures to the new metric system. The limitation is put right in the bill in very clear language. The other bill, of course, put no limitation at all on what appeared to be, and I still think is, a very excessive power being taken.

**The Chairman:** The suggestion in the other bill that you were talking about was that the effect of the Governor in Council order would be of the nature of a charging provision rather than a relieving provision—relieving in the sense of not imposing a higher rate of duty resulting from the calculation.

*[Traduction]*

nant adopté le système métrique alors que d'autres ne l'ont pas encore fait, et nous avons pensé qu'en donnant au Gouverneur en Conseil le pouvoir d'intervenir il serait possible de régler la conversion au système métrique d'une manière plus souple et plus ordonnée à mesure que les industries seraient prêtes à l'adopter. Certaines industries nous ont fait savoir qu'elles étaient en faveur d'un changement au système métrique dans l'établissement du tarif. Par exemple, l'industrie du textile et les raffineries de sucre ont maintenant adopté le système métrique. Leurs achats, leurs ventes et les rapports à Statistique Canada sur leur production sont faits en mesures métriques mais lorsqu'il s'agit d'importations, le tarif est établi en mesures impériales. Cela complique la tenue de leurs livres. Il leur faut tenir deux séries de livres. C'est pourquoi nous voulons le pouvoir d'adopter les unités métriques lorsque nous traitons avec des industries comme celles-là.

Comme mesure de protection contre le pouvoir d'établir des règlements, l'alinéa 22.2) de l'article 5 prévoit ce qui suit:

Le droit payable par l'application d'un numéro tarifaire, arrondi par l'effet d'une modification du taux apportée conformément au paragraphe (1), ne doit pas varier de plus de un p. 100 par rapport au droit payable selon le taux en vigueur avant la modification.

Cette mesure de protection a été mentionnée dans le projet de modification dans le but précis de calmer les inquiétudes que pouvait susciter l'adoption de loi par voie de réglementation. En effet, si le Parlement approuve ce bill, il impose par le fait même des limites très strictes à la latitude qu'on peut se permettre dans l'arrondissement des décimales. C'est la question principale qu'on se pose lorsqu'il s'agit de conversion au système métrique. Dans bien des cas, on ne peut arriver à une conversion en chiffres ronds. On arrive à de nombreuses décimales.

**Le sénateur McIlraith:** Le Président vient de mentionner un point que j'avais signalé à l'occasion d'une autre séance concernant ce bill. Celui-ci, maintenant à l'étude devant nous, règle le problème d'une façon tout à fait satisfaisante, à mon point de vue. Il y est bien précisé que le pouvoir accordé au Gouverneur en Conseil est assujéti à des limites très strictes et ce pour des raisons évidentes—

**Le président:** Vous voulez dire pour décharger de certaines obligations?

**Le sénateur McIlraith:** Non, la limite au pouvoir qu'accorde ce bill au Gouverneur en Conseil semble ne pas aller plus loin qu'il n'est nécessaire pour satisfaire aux complexités ou difficultés que pose le remplacement de l'ancien système de poids et de mesures par le nouveau, le système métrique. Cette limite est très clairement formulée dans le bill. L'autre bill, bien sûr, ne prévoyait aucune limite à ce qui m'a semblé, et me semble encore, des pouvoirs tout à fait excessifs.

**Le président:** Le bill dont vous parlez laissait entendre que le décret du Gouverneur en Conseil pouvait prévoir une surcharge et non une exemption—exemption voulant dire ne pas imposer un tarif douanier plus élevé en raison des calculs. Notez qu'en imposant un maximum dans la conversion d'un



[Text]

Are you satisfied that, because they put a top limit on the conversion from one system to the other, they are not providing anything in the way of charging?

**Senator McIlraith:** That is right. The power they have taken from Parliament here is merely to fix more precisely the rate indicated by Parliament. They are taking a very limited power.

**The Chairman:** That discussion may graduate into our consideration of the other bill.

**Senator McIlraith:** I hope it does.

**The Chairman:** This bill does not create the metric system.

**Mr. Russell:** Not at all.

**The Chairman:** That was done by earlier legislation, is that correct?

**Mr. Russell:** Yes, that is correct, although I am not an expert on the metric system.

**The Chairman:** We have now dealt with the provisions with reference to the metric system as it occurs in this bill. What is the next item you are going to refer to?

**Mr. Russell:** The next item I should mention is goods for the handicapped. Basically, we have done three things here. There are two new tariff provisions providing duty-free entry for individual pieces of equipment that are used by handicapped persons. One of them is an apparatus called a selector control device which is, basically, an apparatus especially designed for use by physically handicapped persons so they can operate office machinery or household appliances.

**Senator Barrow:** Where is that covered in the bill?

**Mr. Russell:** It is item 47826-1 and is found on page 24 of the bill. Immediately below that is tariff item 47831-1, for electronic devices specially designed to aid persons with speech impediments. That will cover things such as the Edinburgh Masker which is used by persons who stutter.

**The Chairman:** Is that a separate tariff item in the bill?

**Mr. Russell:** Yes. It is tariff item 47831-1 and is also found on page 24 of the bill.

On the previous page there is another amendment designed for the handicapped, which is more general in nature. It essentially provides the Governor in Council with authority to designate products for duty-free entry if those products are specially designed for the use of the disabled.

This is a fairly wide open discretionary provision. It is more wide open than the one we just discussed in relation to metrication, but it is definitely a relieving provision.

**The Chairman:** What is the tariff item?

**Mr. Russell:** It is tariff item 47800-1.

[Traduction]

système à l'autre on ne prévoit rien qui permette d'élever les droits?

**Le sénateur McIlraith:** C'est exact. Le pouvoir qu'on enlève ici au Parlement consiste seulement à fixer de façon plus précise le taux qu'il a lui-même prescrit. On impose un pouvoir très limité.

**Le président:** Cette discussion peut nous mener à l'étude de l'autre bill.

**Le sénateur McIlraith:** Je l'espère bien.

**Le président:** Ce bill n'instaure pas le système métrique.

**M. Russell:** En aucune façon.

**Le président:** Ce qui a déjà été établi par une autre mesure législative, n'est-ce pas?

**M. Russell:** Oui, c'est exact, quoique je ne sois pas un spécialiste du système métrique.

**Le président:** Nous venons d'étudier les dispositions relatives au système métrique qui se trouvent dans ce bill. Quel est le prochain sujet que vous avez l'intention d'aborder?

**M. Russell:** Je voudrais passer aux produits destinés aux handicapés. En gros, dans ce domaine, nous avons apporté trois modifications. On trouve deux nouvelles dispositions tarifaires prévoyant l'admission en franchise de pièces d'équipement utilisées par les personnes handicapées. Entre autres, un appareil appelé dispositif de sélection qui, grosso modo, est spécialement conçu pour les personnes physiquement handicapées et leur permet de commander divers objets domestiques et appareils de bureau.

**Le sénateur Barrow:** Où en est-il question dans le bill?

**M. Russell:** C'est le numéro tarifaire 47826-1 qu'on trouve à la page 24 du bill. On voit tout de suite après le numéro tarifaire 47831-1 qui traite de dispositifs électroniques conçus spécialement pour aider les personnes souffrant de gêne verbale. Cela peut s'appliquer à des dispositifs tels que l'Edinburgh Masker qu'utilisent les bègues.

**Le président:** Est-ce qu'il s'agit là d'un numéro tarifaire particulier du bill?

**M. Russell:** Oui. C'est le numéro tarifaire 47831-1, qui se trouve également à la page 24 du bill.

On trouve à la page précédente une autre modification de portée plus générale qui s'applique aux handicapés. Cette disposition accorde essentiellement au Gouverneur en Conseil le pouvoir d'autoriser l'admission en franchise de produits spécialement conçus à l'intention des invalides.

C'est une disposition qui permet des pouvoirs discrétionnaires assez importants. Cette disposition laisse plus de latitude que celle dont nous venons de discuter à propos de la conversion au système métrique, mais elle ne peut manifestement servir qu'à supprimer des droits.

**Le président:** Quel en est le numéro tarifaire?

**M. Russell:** C'est le 47800-1.



[Text]

**Senator Buckwold:** Would that have any detrimental effects on items that are manufactured in Canada? There is no protection in that case.

**Mr. Russell:** There are two points I should like to make regarding that. First of all, this provision, itself, as of now does not provide any change in tariff treatment. It becomes operative only when there is an order in council listing certain products for duty-free entry, and that can only occur after the legislation is passed.

**The Chairman:** Which legislation? This legislation?

**Mr. Russell:** This legislation, yes.

The Minister of State for Finance has stated in the House of Commons on the debate on second reading of this bill that it is his intention to use that authority for products which are not available in Canada.

**Senator Buckwold:** The present item is just wide open. If it were left that way, that would adversely affect some Canadian manufacturers.

**The Chairman:** Yes, but what Mr. Russell has said, Senator Buckwold, does not give you any limitation in the bill, as I understand it.

**Senator Cook:** We are not interested in the minister's intentions.

**The Chairman:** The minister has said that he would restrict the scope of the order in council, but the question is whether the scope should be limited in this bill.

**Senator Cook:** I agree with you, Mr. Chairman.

**Mr. Russell:** The only limitation on the scope in the bill is that the order in council authority can be used only for goods which are specially designed for the use of disabled persons.

This particular amendment was brought forward by the minister basically in response to recommendations of the parliamentary task force on disabled persons entitled: "*Obstacles*".

**Senator Buckwold:** To get this clear, Mr. Russell, if there is a manufacturer of wheelchairs in Canada, I presume wheelchair would be subject to some tariff in order to protect that industry?

**Mr. Russell:** That is correct. In fact, I think the tariff changes which will be introduced under this item will be fairly limited, because we already have provisions in the tariff for many of the goods used by disabled persons. For example, the item we discussed a few minutes ago—the selector control devices found at page 24—also provides for invalid chairs, commode chairs, walkers and all other aids to locomotion. That is a general heading under which there are two separate tariff items; one provides for goods of that description which are "Of a class or kind made in Canada", and the rate on those is currently 10 per cent; the second sub-item under the that heading is for goods "Of a class or kind not made in Canada", and for those there is no tariff charge.

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** Est-ce que cela pourrait présenter quelques inconvénients pour les produits fabriqués au Canada? Il n'y a aucune protection prévue dans ce cas.

**M. Russell:** J'aimerais apporter deux précisions à ce propos. Premièrement, cette disposition en elle-même ne prévoit aucune modification du tarif. Elle ne peut entrer en vigueur que si un décret du Conseil établit la liste de certains produits pouvant être mis en franchise, ce qui ne peut se produire qu'après l'adoption de la loi.

**Le président:** Quelle loi? Cette loi?

**M. Russell:** Cette loi-ci, oui.

Le ministre d'État (Finances) a déclaré à la Chambre des Communes, au cours du débat sur la deuxième lecture de ce bill qu'il avait l'intention de ne se prévaloir de ce pouvoir que pour les produits qu'on ne peut se procurer au Canada.

**Le sénateur Buckwold:** Cet article n'est pas assujéti à absolument aucun droit. Si on ne le change pas, certains fabricants canadiens vont en souffrir.

**Le président:** Mais d'après ce que M. Russell a mentionné, sénateur Buckwold, si j'ai bien compris, le bill ne prévoit aucune limite.

**Le sénateur Cook:** Les intentions du ministre ne nous intéressent pas.

**Le président:** Le ministre a déclaré qu'il limiterait la portée du décret du Conseil, mais la question qui se pose est de savoir si on devrait le faire dans le cadre de ce bill.

**Le sénateur Cook:** Je suis d'accord avec vous, M. le Président.

**M. Russell:** La portée de ce bill n'est assujéti qu'à une seule limite, c'est-à-dire que le pouvoir conféré par le décret du Conseil ne peut être utilisé que dans le cas des produits spécialement conçus à l'usage des invalides.

Le ministre a apporté cette modification afin de donner suite à un ensemble de recommandations intitulé: "*Obstacles*" formulées par le groupe d'études parlementaires sur les invalides.

**Le sénateur Buckwold:** Si j'ai bien compris, M. Russell, on pourrait imposer un tarif sur les fauteuils roulants importés, par exemple, si on en fabrique au Canada?

**M. Russell:** C'est cela. En fait, je pense que les modifications tarifaires qui seront apportées aux articles relevant de ce numéro tarifaire seront relativement limitées, car il existe déjà des dispositions du tarif des douanes s'appliquant à un bon nombre de produits destinés aux invalides. Par exemple, l'article dont nous avons parlé il y a quelques minutes, les dispositifs de sélection de commande dont il est question à la page 24, s'applique également aux chaises d'invalides, aux chaises percées, aux chariots facilitant la marche et toutes autres aides de locomotion. Il s'agit d'un regroupement général qui se divise en deux numéros tarifaires distincts; le premier s'applique aux marchandises décrites comme faisant partie de la «catégorie de produits fabriqués au Canada» et sont actuellement assujéti à un droit de 10 pour cent alors que le deuxième comprend les

[Text]

Our information is that selector control devices, which have been added to this item in the bill, are currently of a class or kind not made in Canada and will come under the free item, whereas wheelchairs are considered of a class or kind made in Canada and will attract a 10 per cent rate.

**Senator Cook:** They are free under the British Preferential Tariff.

**Mr. Russell:** Yes, senator. We generally talk in terms of the Most-Favoured-Nation Tariff. The British Preferential Tariff, of course, no longer applies to Great Britain and Ireland, so it is a bit of a misnomer. That applies to other members of the Commonwealth, such as Australia, New Zealand and some of the developing countries.

**Senator Cook:** So it is wider than is under the heading?

**Mr. Russell:** That is right.

**The Chairman:** Are there any further questions on that point?

**Mr. Cook:** What would be wrong with amending the bill to correct that misnomer?

**Senator Barrow:** It is the Commonwealth Preferential Tariff.

**Senator Buckwold:** The United Kingdom is part of the Commonwealth.

**Mr. Russell:** There is difficulty in getting a better handle for it.

**The Chairman:** What did the committee on the disabled recommend? Did they make any recommendations?

**Mr. Russell:** Their recommendation, as I recall, was that the government should provide duty-free entry for all goods used by handicapped persons without regard to whether they are made in Canada. What we are proposing is a more selective approach to it.

**The Chairman:** I think the language "specially designed" is justifiable.

**Mr. Russell:** Yes, the intention is clear.

**The Chairman:** As to limitations.

Senator Buckwold, I do not think you expected the witness to agree that we should amend this by limiting the scope to "made in Canada", did you?

**Senator Buckwold:** No, Mr. Chairman. I just wanted to ensure that it was not so broad that it would adversely affect some manufacturing which is going on in this country.

**Senator Cook:** At the top of page 24 is the following paragraph:

[Traduction]

marchandises «d'une catégorie ou d'un genre non fabriqué au Canada», et pour ces dernières il n'y a aucun droit tarifaire.

D'après nos renseignements, les dispositifs de sélection et de commande inclus dans ce numéro tarifaire du présent bill font actuellement partie de la catégorie ou du genre d'articles qui ne sont pas fabriqués au Canada et ils peuvent donc être admis en franchise. D'autre part, les fauteuils roulants font partie de la catégorie ou du genre d'articles fabriqués au Canada et sont assujettis à un taux de 10 pour cent.

**Le sénateur Cook:** Ils sont admis en franchise aux termes du Tarif de préférence britannique.

**M. Russell:** Oui, sénateur. De façon générale nous parlons du tarif de la nation la plus favorisée. Le Tarif de préférence britannique ne s'applique plus ni à la Grande-Bretagne ni à l'Irlande, ce qui en fait une expression plutôt pompeuse. Il s'applique encore aux autres membres du Commonwealth comme l'Australie, la Nouvelle-Zélande et certains pays en voie de développement.

**Le sénateur Cook:** Il a donc une application plus étendue que son nom l'indique?

**M. Russell:** C'est exact.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

**M. Cook:** Qu'y aurait-il de mal à modifier le bill afin d'en corriger cette expression fautive?

**Le sénateur Barrow:** C'est le Tarif de préférence du Commonwealth.

**Le sénateur Buckwold:** Le Royaume-Uni fait partie du Commonwealth.

**M. Russell:** Il est difficile de trouver un meilleur nom pour ce tarif.

**Le président:** Qu'est-ce que le comité sur les invalides a recommandé? A-t-il formulé des recommandations?

**M. Russell:** Il a recommandé, si je me souviens bien, que le gouvernement permette l'admission en franchise de tous les produits dont se servent les personnes handicapées, sans tenir compte du fait qu'ils soient fabriqués au Canada ou non. Nous proposons pour notre part une méthode plus sélective.

**Le président:** Je trouve que l'expression «conçu spécialement» est justifiée.

**M. Russell:** Oui, l'intention est claire.

**Le président:** Pour ce qui est des limites imposées.

Sénateur Buckwold, vous ne vous attendiez pas, je pense, à ce que le témoin accepte que nous limitions ces conditions en restreignant la portée de l'expression «fabriqué au Canada», n'est-ce pas?

**Le sénateur Buckwold:** Non, Monsieur le président. Je tenais seulement à m'assurer que la définition ne serait pas inclusive au point de nuire aux manufacturiers de notre pays.

**Le sénateur Cook:** Au haut de la page 24, on peut lire ce qui suit:



[Text]

*The Governor in Council may make regulations prescribing terms and conditions on which goods may be imported under this tariff item.*

Therefore, the Governor in Council can say it has to be of a class not made in Canada.

**Mr. Russell:** That is right. We considered putting a "class or kind" clause in this, but we recommended against that on the ground that there may be some products where the needs of the handicapped person are such that the government will want to provide free entry even though there is production in Canada. There are certain trade-offs to be made in these cases. The minister has stated that his general intention is to list only those goods that are now available in Canada.

**The Chairman:** The next item?

**Mr. Russell:** I shall deal next with the provisions relating to the Canada-New Zealand agreement on trade and economic co-operation. We have provided you with a copy of that agreement. The agreement itself covers a lot of issues other than tariffs. All we are doing in this bill is up-dating the provisions of the customs tariff relating to New Zealand to take account of the new agreement we have entered into with New Zealand. The bill also repeals the 1932 Trade Agreement Act, which was the original New Zealand trade agreement. It repeals an amendment to that act which was made in 1970, I believe.

Insofar as tariff rates are concerned, there is really no change for New Zealand in this bill. It simply reconfirms the existing tariff treatment, but with reference to goods that are the product of New Zealand rather than with reference to the old trade agreement of 1932 which has been superseded by the new agreement. So, it is a technical amendment in that sense.

**The Chairman:** What you mean is that the bill, in dealing with this, does not change the rates, but adapts the language of the old agreements to the phrasing used in the current tariff?

**Mr. Russell:** That is right. I guess another way of putting it would be that it deletes obsolete phrasing from the tariff, which is based on the old agreement, and replaces it with language consistent with the new one.

There is one substantive change in relation to New Zealand with respect to the rules of origin. The last paragraph of clause 1 of the bill referring to section 3(3) of the Customs Tariff, states:

Goods shall be deemed to be the product of New Zealand if they were finished in New Zealand in the condition in which they are imported into Canada and if a substantial portion of their value, as prescribed by regula-

[Traduction]

*Le Gouverneur en Conseil peut prendre des règlements qui prescrivent les conditions auxquelles des marchandises peuvent être importées en vertu de ce numéro tarifaire.*

Le Gouverneur en Conseil peut donc décider qu'un article doit faire partie d'une classe de produits non fabriqués au Canada.

**M. Russell:** C'est exact. Nous avons donc envisagé la possibilité d'inclure un article spécifiant la «classe ou espèce» mais nous avons décidé de ne pas le faire parce qu'il est possible que le gouvernement veuille permettre l'admission en franchise de certains produits pour handicapés même s'ils sont fabriqués au Canada. Il faut savoir accepter certaines concessions dans ces cas-là. Le ministre a déclaré que de façon générale, il avait l'intention de n'inscrire dans cette liste que des marchandises que l'on peut maintenant se procurer au Canada.

**Le président:** Quel est le prochain point?

**M. Russell:** Je voudrais maintenant traiter des dispositions relatives à l'accord conclu entre le Canada et la Nouvelle-Zélande sur le commerce et la coopération économique. Nous vous avons distribué une copie de cet accord. L'accord lui-même couvre bien d'autres questions outre celle du tarif douanier. Le bill que nous étudions n'est qu'une mise à jour des dispositions du Tarif des douanes et s'applique à la Nouvelle-Zélande afin de tenir compte du nouvel accord que nous venons de conclure avec ce pays. Le bill abroge également la Loi de la Convention commerciale avec la Nouvelle-Zélande, de 1932 qui était le premier accord commercial avec la Nouvelle-Zélande. Il abroge également une modification apportée à cette loi en 1970, je crois.

Pour ce qui est des taux tarifaires, il n'y a réellement aucun changement dans ce bill qui concerne la Nouvelle-Zélande. Il ne faut que reconfirmer le tarif déjà en vigueur mais par rapport à des marchandises produites par la Nouvelle-Zélande et non en fonction de ce qui était prévu dans l'ancienne Convention commerciale de 1932 que ce nouvel accord remplace. Il ne s'agit donc là, en un certain sens, que d'une modification d'ordre administratif.

**Le président:** Vous voulez dire que ce bill ne modifie pas les taux, mais qu'il adapte la formulation des anciens accords à celle qui est utilisée dans l'actuel Tarif des douanes?

**M. Russell:** C'est exact. On pourrait dire, je suppose, que cette modification supprime l'ancienne formulation utilisée dans le Tarif, formulation qui se fondait sur l'ancienne convention et la remplace par une autre mieux adaptée au nouvel accord.

Il existe un changement important par rapport à la Nouvelle-Zélande en ce qui concerne les règles s'appliquant à l'origine des marchandises. Le dernier alinéa de l'article 1 du bill, qui se rapporte à l'article 3(3) du Tarif des douanes stipule:

Les marchandises sont réputées avoir été produites en Nouvelle-Zélande si elles ont été finies en Nouvelle-Zélande dans l'état où elles sont importées au Canada et si une partie importante de leur valeur, prescrite par



## [Text]

tions, was produced by the industry of New Zealand or Canada or both.

Essentially, what we have done is move to a system of single-country origin rather than multiple-country origin, as New Zealand now has under the old New Zealand trade agreement. This is based on the old British preferential system. New Zealand goods which were finished in New Zealand, but which were basically made up of components made in other Commonwealth countries, were allowed preferential rates in the same way as if the goods had been wholly produced in New Zealand.

**The Chairman:** Has that been changed?

**Mr. Russell:** That is being changed at the request of New Zealand. They no longer give preferences to Britain. If we did not change our rules of origin, the special preferential rates which we negotiated bilaterally between the two countries could be accorded to products of Great Britain through the back door.

**The Chairman:** Is the description, "British Preferential rates," continued in the tariff?

**Mr. Russell:** Yes, it is currently in the tariff. It is defined with reference to a list of countries under section 3 of the Customs Tariff.

**The Chairman:** Do you correlate British Preferential rate to the other description, "General Preferential rate?"

**Mr. Russell:** No.

**The Chairman:** What are the differences?

**Mr. Russell:** General Preferential rate applies to developing countries such as all the countries of South America; they are beneficiaries of the General Preferential Tariff.

The British Preferential Tariff applies to countries which are currently or were formerly members of the British Commonwealth including many developing countries such as India and Pakistan. There is some dual coverage.

Commonwealth developing countries, basically, have the choice of entering under one tariff or the other depending on which is most favourable in terms of rate.

**The Chairman:** I take it the rates under these two headings are different?

**Mr. Russell:** They are different for many items and for some items they are the same. The rules of origin are different. If you are an exporter, it becomes very complicated.

**Senator Cook:** Is it a worthwhile concession in this day and age?

**Mr. Russell:** It is considered to be worthwhile by the countries who benefit from it. The General Preferential Tariff rates are set on a formula basis that basically says that, if you are a beneficiary country of the General Preferential Tariff,

## [Traduction]

règlement, a été produite par l'industrie de la Nouvelle-Zélande ou du Canada, ou de ces deux pays.

En gros, nous avons adopté un système prévoyant que les produits doivent provenir d'un seul pays plutôt que de plusieurs, ce qui est encore permis à la Nouvelle-Zélande, aux termes de l'ancienne convention commerciale avec ce pays. Ce principe se fonde sur l'ancien système de préférence britannique. En Nouvelle-Zélande, les marchandises finies essentiellement composées d'éléments fabriqués dans d'autres pays du Commonwealth pouvaient être admises à des taux préférentiels au même titre que si elles avaient été entièrement fabriquées en Nouvelle-Zélande.

**Le président:** Est-ce que cela a été changé?

**M. Russell:** C'est à la demande de la Nouvelle-Zélande que nous avons apporté ce changement. Ces pays n'accordent plus de tarifs préférentiels à la Grande-Bretagne. Si nous ne changeons pas nos règlements s'appliquant à l'origine, le taux préférentiel spécial négocié bilatéralement entre ces deux pays pourrait être accordé indirectement aux produits fabriqués en Grande-Bretagne.

**Le président:** Continue-t-on toujours dans le tarif à employer l'en-tête «Taux de préférence britannique»?

**M. Russell:** Oui, c'est l'expression que l'on utilise actuellement dans le Tarif. Elle est définie par rapport à une liste de pays énumérée à l'article 3 du Tarif des douanes.

**Le président:** Établissez-vous une relation entre le Taux de préférence britannique et l'autre, le «Taux de préférence général»?

**M. Russell:** Non.

**Le président:** Quelles sont les différences?

**M. Russell:** Le taux de préférence général s'applique aux pays en voie de développement comme par exemple tous les pays de l'Amérique du Sud; ces derniers bénéficient du Tarif de préférence général.

Le Tarif de préférence britannique s'applique aux pays qui font actuellement partie du Commonwealth britannique ou en ont déjà fait partie, ce qui comprend un grand nombre de pays en voie de développement comme les Indes et le Pakistan. Certains pays peuvent bénéficier des deux.

En gros, les pays en voie de développement faisant partie du Commonwealth ont le choix entre un tarif ou l'autre selon le taux qui leur est le plus avantageux.

**Le président:** Si j'ai bien compris les taux prévus dans chacun de ces tarifs sont différents?

**M. Russell:** Ils diffèrent pour un bon nombre de produits et sont les mêmes pour d'autres. Les règles s'appliquant à l'origine sont différentes. Cela peut devenir très compliqué pour un exportateur.

**Le sénateur Cook:** Est-ce qu'il s'agit là d'une concession importante à notre époque?

**M. Russell:** Les pays qui en profitent les trouvent appréciables. Les taux du Tarif de préférence général sont établis d'après une formule qui stipule en gros qu'un pays qui peut bénéficier du Tarif de préférence général a droit au taux le

[Text]

you get the lowest rate between the British Preferential rate on the one hand and the Most-Favoured-Nation rate reduced by one-third. For many products, you have a duty-free entry under the British Preferential Tariff and perhaps a 15 per cent rate under the Most-Favoured-Nation Tariff. In that case, if you are a developing country, you get the same free entry accorded to British countries.

If you had, for example, a 10 per cent rate under the British Preferential Tariff and, say, a 12½ per cent rate under the Most-Favoured-Nation Tariff, you would get a rate around eight or nine per cent under the General Preferential rate which would be lower than the British Preferential rate.

**Senator Barrow:** I notice that in your explanation of the changes, on page 7, you say that other duties are being removed on a number of products. You refer to religious printed materials. What was the reason for the change in that instance?

**Mr. Russell:** Prior to the introduction of this change, we were faced with a situation where religious material imported by church organizations was duty free, whereas if it were imported by a printer, importer or a book seller, it was not duty-free. We had representations from independent book sellers which indicated that they were being cut out of the market because the churches were importing directly. Basically, this amendment corrects that situation and somewhat expands the product coverage of the duty-free materials.

**Senator Barrow:** So you are saying that churches could import duty-free, but book sellers could not?

**Mr. Russell:** Yes.

**Senator Barrow:** And this will bring it into line?

**Mr. Russell:** Yes.

**Senator McIlraith:** This would have been of great benefit to the evangelists in the United States who appear on TV and radio and who operate rather large businesses.

**Mr. Russell:** I am not aware that that was our objective. The representations we heard were from the Christian Booksellers' Association, and it concerned printed matter rather than videotapes.

**Mr. Gillespie:** Am I right in saying that the expression, "General Preferential Tariff," has been introduced by this bill?

**Mr. Russell:** We have previously used that expression. What we have done in this bill is formally introduce a separate column in the tariff schedule which has the heading of "General Preferential Tariff." That is a technical change which is designed to simplify the tariff structure. The provision for the General Preferential Tariff previously appeared in the front section of the Customs Tariff where a formula was prescribed. In certain cases where we departed from that formula, the actual rates were shown in a separate schedule in Section 3 of

[Traduction]

moins élevé entre le taux de préférence britannique et le taux de la nation la plus favorisée réduit d'un tiers. Dans le cas de bien des produits, le Tarif de préférence britannique prévoit l'admission en franchise alors que Tarif de la nation la plus favorisée peut prévoir un taux de 15 p. 100. Dans ce cas, un pays en voie de développement peut se prévaloir de la même admission en franchise que les pays britanniques.

Par exemple, si un pays a droit à un taux de 10 p. 100, aux termes du Tarif de préférence britannique et disons un taux de 12,5 p. 100 aux termes du Tarif de la nation la plus favorisée, il pourrait obtenir un taux d'environ 8 ou 9 p. 100 en se prévalant du taux de préférence général, ce qui est inférieur au taux de préférence britannique.

**Le sénateur Barrow:** Je remarque que dans les explications que vous nous avez données sur les modifications qui se trouvent à la page 7, vous avez mentionné d'autres droits touchant un certain nombre de produits. Vous vous êtes référé entres autres aux imprimés de nature religieuse. Qu'est-ce qui justifie cette modification dans ce cas?

**M. Russell:** Avant que nous n'apportions cette modification, les imprimés de nature religieuse importés par des organisations religieuses étaient admis en franchise alors qu'ils étaient assujettis à des droits s'ils étaient importés par un imprimeur, un importateur ou un libraire. Des libraires indépendants nous ont fait savoir que les églises, en important directement, leur enlevaient une partie de leur marché. Cette modification vise, en gros, à remédier à cette situation et élargit dans une certaine mesure le nombre des imprimés pouvant être admis en franchise.

**Le sénateur Barrow:** Ainsi vous dites que les églises pouvaient importer en franchise mais que les libraires ne le pouvaient pas?

**M. Russell:** Oui.

**Le sénateur Barrow:** Et ce changement régularisera la situation?

**M. Russell:** Oui.

**Le sénateur McIlraith:** Cela aurait grandement avantage les évangélistes américains qui ont des émissions de télévision et de radio et qui exploitent de grandes entreprises.

**M. Russell:** Que je sache, ce n'était pas là le but visé. Nous avons entendu les doléances de l'association des libraires chrétiens, et il y était question d'imprimés et non de rubans magnétoscopiques.

**M. Gillespie:** Est-il vrai que c'est dans ce bill qu'apparaît pour la première fois l'expression «Tarif de préférence général»?

**M. Russell:** Nous avons déjà utilisé cette expression. Dans ce bill, cependant, nous avons mis une colonne de plus dans l'annexe des tarifs et nous l'avons intitulé «Tarif de préférence général». Ce n'est qu'une modification ayant pour but de simplifier la structure tarifaire. La disposition relative au Tarif de préférence général se trouvait autrefois dans le premier article du Tarif des douanes, là où une formule à appliquer était prescrite. Dans certains cas, lorsque nous nous éloignons de cette formule, les taux réels apparaissaient dans une annexe



[Text]

the Customs Tariff. Consequently, there was a schedule at the beginning of the act and a schedule at the back of the act. We are now consolidating that all into one schedule.

**Mr. Gillespie:** So it is basically a change in presentation?

**Mr. Russell:** That is right.

**Senator Godfrey:** Why did we not change the word to "Commonwealth" so people would understand?

**Senator Buckwold:** The United Kingdom is not part of the preferential Commonwealth.

**Senator Godfrey:** "Commonwealth" would be more accurate than "British."

**Senator Buckwold:** It is just as misleading.

**Senator Godfrey:** It would not be to me. It is a little less misleading than "British." I did not realize until this morning that it did not apply to Britain. I presume we still have this antiquated system of giving preference to Britain?

**Mr. Gillespie:** That was removed by Bill C-50.

**Mr. Russell:** Although we removed many of the preferences given to Britain and Ireland in Bill C-50, the bill brought the British and the Irish up to the final negotiated rate for MFN countries. We brought them up to that rates as of 1982. Between now and 1987 there will still be some preference for many British items where the MFN rate is still coming down. We have taken away the preference for Britain and Ireland, but they still retain a residual margin for some goods until 1987.

**Senator Cook:** Over the Commonwealth?

**Mr. Russell:** No, preference over the Most-Favoured-Nation Tariff. The United Kingdom and Ireland are now receiving a preferential rate which is lower than the MFN, but it is higher than for the other Commonwealth countries.

**Senator McIlraith:** It is going down year by year.

**Senator Barrow:** Does the fact that this religious printed matter can be brought into the country duty-free cause any hardships to printers in Canada?

**Mr. Russell:** We consulted with the Canadian printers and they agreed with this change to the legislation. I guess from their point of view the material was entering duty-free anyway because it was imported by churches, so they probably did not see this as affecting their competitive position. It simply improves the position of the bookseller compared to the previous situation. I do not know whether Mr. Catellier wants to talk on that. He is more familiar with the background of this than I am.

**Mr. R. Catellier, Section Head, Tariffs Division, Department of Finance:** Mr. Chairman, before recommending this

[Traduction]

séparée de la partie 3 du Tarif des douanes. Cela faisait donc, par conséquent, deux annexes, une au début de la Loi, l'autre à la fin. Nous les avons maintenant réunies en une seule.

**M. Gillespie:** Ce n'est donc à toutes fins pratiques, qu'un changement de présentation?

**M. Russell:** C'est exact.

**Le sénateur Godfrey:** Pourquoi n'avons-nous pas remplacé le mot par «Commonwealth», ce qui aurait permis aux gens de mieux comprendre?

**Le sénateur Buckwold:** Le Royaume-Uni ne fait pas partie du Tarif de préférence du Commonwealth.

**Le sénateur Godfrey:** Le mot «Commonwealth» serait plus exact que le mot «britannique».

**Le sénateur Buckwold:** Il est tout aussi trompeur.

**Le sénateur Godfrey:** Pas pour moi. Cela prête un peu moins à confusion que le mot «britannique». Je ne m'étais pas rendu compte jusqu'à ce jour que cela ne s'appliquait pas à la Grande-Bretagne. Je suppose que nous pratiquons encore l'ancien système qui accordait la préférence à l'Angleterre?

**M. Gillespie:** Cela a été abrogé par le Bill C-50.

**M. Russell:** Bien que le Bill C-50 ait supprimé un grand nombre de préférences accordées à la Grande-Bretagne et à l'Irlande, il a tout de même accordé aux Britanniques et aux Irlandais le taux final négocié des pays ayant le statut de la nation la plus favorisée. Nous leur avons accordé ce taux à partir de 1982. D'ici 1987, nous accorderons encore la préférence à un grand nombre d'articles venant d'Angleterre lorsque le taux accordé au pays ayant le statut de nation la plus favorisée est encore plus élevé. Nous avons supprimé la préférence accordée à l'Angleterre et à l'Irlande, mais ces deux pays conservent encore quelques avantages pour certains produits jusqu'en 1987.

**Le sénateur Cook:** Par rapport au Commonwealth?

**M. Russell:** Non, par rapport au tarif de la nation la plus favorisée. Le Royaume-Uni et l'Irlande bénéficient actuellement d'un taux préférentiel inférieur à celui accordé au pays ayant le statut de la nation la plus favorisée, mais il est plus élevé que celui consenti aux autres pays du Commonwealth.

**Le sénateur McIlraith:** Ce taux baisse continuellement d'une année à l'autre.

**Le sénateur Barrow:** Est-ce que l'entrée en franchise d'imprimés de nature religieuse peut nuire aux imprimeurs canadiens?

**M. Russell:** Nous avons consulté les imprimeurs canadiens, et ils se sont montrés favorables à cette modification. Je suppose qu'à leur avis, ces ouvrages essentiellement importés par les églises étaient de toute façon admis en franchise et ils n'ont pas jugé que cette mesure pouvait leur nuire. Ce changement ne fait qu'améliorer la situation des libraires. Je ne sais pas si M. Catellier va vous en parler. Il connaît cette question mieux que moi.

**M. R. Catellier, chef de section, division des tarifs, ministère des finances:** Monsieur le président, avant de recomman-



[Text]

change we consulted with the printers and the publishers. Even in those cases where some of this was being published in Canada, the publishers indicated they preferred duty-free entry, that they did not need the tariff protection. In many cases, because of the size of the Canadian market, there is no way that this was going to be published or printed in Canada in any event.

**Senator Cook:** This literature imported by the churches would be sold by the churches.

**Mr. Catellier:** The particular printed matter we were discussing at that time consisted of courses for Sunday schools, where the churches would distribute the material to the children attending the Sunday schools. Traditionally, the booksellers had been importing this and reselling it to the churches. Possibly this was because of some lax administration of the Customs Tariff. They had to get a certificate from the church in order to be able to get duty-free entry. That became more and more difficult and they asked that duty-free entry be provided without the qualification that it be imported by the church itself.

**The Chairman:** Mr. Catellier, does what you are saying mean that the Canadian printers' market dominates the market in this type of book, and therefore they can dominate any importers?

**Mr. Catellier:** I would not think so. I would think it is the other way round, particularly in the case of English Canada. A lot of this material is imported from the United States, but the quantities involved are generally so small that Canadian printers would not be interested in doing a short run, whereas when they are running them in the United States they can run a few more. Generally, the printers did not express much interest in this type of product.

**Senator Buckwold:** I am interested in the use of the words "promotion of religion":

Printed books and pamphlets, including those to be written, drawn or coloured upon for the promotion of religion.

Would that apply only to the evangelical, proselytizing types of religion out to promote their religion in that sense? That is what some of us see "promotion" as meaning. Could you not just say "for religious purposes," or something like that?

**Mr. Catellier:** The word "promotion" has been in the tariff for many years and people in National Revenue have developed interpretations of what it means.

**The Chairman:** Have they an interpretation of "religious purposes"?

**Mr. Catellier:** I would say that in the case of religious purposes it would probably be broader, in that anybody can claim: "I am using this for religious purposes."

**The Chairman:** There is no statutory definition, I take it?

**Mr. Catellier:** There is no statutory definition.

[Traduction]

der cette modification nous avons consulté les imprimeurs et les éditeurs. Même pour les imprimés publiés au Canada, les éditeurs ont indiqué qu'ils préféraient leur admission en franchise et qu'ils n'avaient pas besoin de protection tarifaire. Dans bien des cas, en raison du peu d'importance du marché canadien, il n'est de toute façon pas possible d'imprimer ou de publier ces ouvrages au Canada.

**Le sénateur Cook:** Les églises qui importent les brochures s'occupent également de leur vente.

**M. Catellier:** Lors de notre discussion on a surtout mentionné les livres étudiés dans les écoles du Dimanche que les églises se chargeaient de distribuer aux enfants qui fréquentaient ces écoles. Dans le passé, c'étaient les libraires qui importaient et revendaient ces ouvrages aux églises, peut-être par la faute d'une administration laxiste du Tarif des douanes. S'ils voulaient faire entrer ces livres en franchise, ils devaient obtenir un certificat de l'église. Ce certificat est devenu de plus en plus difficile à obtenir et ils ont demandé que ces livres soient admis en franchise sans que pour cela l'église ait à les importer.

**Le président:** M. Catellier, voulez-vous dire par là que les imprimeurs canadiens dominent le marché de ce genre de livres et qu'ils peuvent donc s'imposer à n'importe quel importateur?

**M. Catellier:** Je ne le pense pas. Je dirais même que c'est plutôt le contraire, surtout dans le cas du Canada anglais. Une grande partie de ces ouvrages est importée des États-Unis, mais ces quantités sont si faibles que les imprimeurs canadiens ne s'intéressent pas à d'aussi faibles tirages. Leur tirage en est beaucoup plus important aux États-Unis. De façon générale, les imprimeurs n'ont pas montré grand intérêt pour ce genre de produit.

**Le sénateur Buckwold:** Je m'intéresse à l'emploi de l'expression «promotion of religion»:

livres et brochures imprimés, y compris ceux qui renferment de l'espace pour écrire, dessiner ou colorier pour l'avancement de la religion.

Est-ce que cette disposition ne s'applique qu'aux genres de religions évangélistes qui font du prosélytisme afin de promouvoir leur religion? C'est de cette façon que certains d'entre nous interprétons le mot «promotion». Ne pourriez-vous pas dire seulement «à des fins religieuses» ou quelque chose d'approchant.

**M. Catellier:** Le mot «promotion» se trouve dans le Tarif depuis bien des années et le ministère du Revenu national en a établi une définition.

**Le président:** A-t-il aussi établi une définition de l'expression «à des fins religieuses»?

**M. Catellier:** Je dirais que cette expression aurait probablement un sens plus large car quiconque pourrait déclarer: «Je l'utilise à des fins religieuses».

**Le président:** Il n'y a pas de définition statutaire, si j'ai bien compris?

**M. Catellier:** Non, il n'y en a pas.

[Text]

**The Chairman:** But you have a traditional definition that you use in administration. Is that right?

**Mr. Catellier:** That is right. In the case of the word "promotion" there would have to be evidence in the material itself that it does in a way promote religious sentiments, I suppose.

**The Chairman:** If I were in the business in Canada of marketing bibles, whatever particular bible I was marketing, and wanted to import them duty-free, I would simply say, "I am promoting this for religious purposes."

**Mr. Catellier:** That is right, although bibles are already, duty-free. I am not sure if it is in this or another item, but there is an item that specifically provides for duty-free bibles.

**Mr. Gillespie:** So you have the bible exemption.

**Mr. Catellier:** Yes.

**The Chairman:** Is "bible" defined?

**Mr. Catellier:** I understand it is not. Indeed, "bible" means "the book", I understand.

**Senator Cook:** We had better have one of those Sunday school lessons to find out.

**Mr. Catellier:** I understand they allow the Koran to be imported as a bible as well.

**Senator Godfrey:** Surely Sunday school material is for the promotion of religion.

**Mr. Catellier:** That is true.

**Senator Buckwold:** The word "promotion" has other connotations.

**Senator McIlraith:** Evangelical.

**Senator Buckwold:** In using the word "evangelical" I am not trying to disparage the evangelical churches. I am using it in a much broader context

**The Chairman:** "Evangelical" may be a broader term.

**Senator Buckwold:** You have used the word "promotion" because it has been there before.

**Mr. Catellier:** That is right.

**The Chairman:** It is really following the language of the market, is it not?

**Senator Cook:** It is an old-fashioned word which has been used for hundreds of years.

**Senator Godfrey:** It describes exactly what is meant, I think, including what you said and everything else.

**Senator Buckwold:** The definition of "religion" is interesting. We now have all sorts of fringe cult groups on the scene. Does this create any problems for you, because little groups form communes, declare themselves as religions and are then able to bring in their tracts promoting marihuana or whatever it may be?

**Senator Barrow:** Tracts or trash?

[Traduction]

**Le président:** Mais en administration, vous avez une définition établie, n'est-ce pas?

**M. Catellier:** C'est juste. Quant au mot «promotion» je suppose qu'on doit pouvoir constater à la lecture du texte même qu'il vise à promouvoir les sentiments religieux.

**Le président:** Si je vendais des bibles au Canada, quelqu'en soit le genre, et si je voulais les importer en franchise, il me suffirait de dire: «Je fais la promotion de ces ventes à des fins religieuses.»

**M. Catellier:** C'est exact, même si les bibles sont déjà importées en franchise. Je ne sais pas exactement si c'est dans ce numéro tarifaire, mais il existe une disposition qui stipule expressément l'admission en franchise des bibles.

**M. Gillespie:** Il y a donc une exemption pour la bible.

**M. Catellier:** Oui.

**Le président:** Y a-t-il une définition du mot «bible»?

**M. Catellier:** Je ne pense pas. En fait, le mot «bible» signifie «le livre» je crois.

**Le sénateur Cook:** Nous ferions peut-être bien d'aller prendre, pour le savoir, quelques leçons à l'école du Dimanche.

**M. Catellier:** Je crois savoir que le Koran peut aussi être importé en franchise tout comme la Bible.

**Le sénateur Godfrey:** Les textes utilisés dans les écoles du Dimanche servent certainement à promouvoir la religion.

**M. Catellier:** C'est vrai.

**Le sénateur Buckwold:** Le mot «promotion» a d'autres connotations.

**Le sénateur McIlraith:** Évangélique.

**Le sénateur Buckwold:** Quand j'utilise le mot «évangélique» je ne cherche en rien à dénigrer les églises évangéliques. Je m'en sers dans un contexte beaucoup plus large.

**Le président:** «Évangélique» peut avoir une portée plus grande.

**Le sénateur Buckwold:** Vous avez utilisé le mot «promotion» parce qu'il était déjà là.

**M. Catellier:** C'est exact.

**Le président:** C'est vraiment là se servir de la langue en vigueur sur le marché, n'est-ce pas?

**Le sénateur Cook:** C'est un vieux mot utilisé depuis des siècles.

**Le sénateur Godfrey:** Il dit exactement ce qu'il veut dire, je pense, y compris ce que vous avez mentionné et bien d'autres choses.

**Le sénateur Buckwold:** La définition de «religion» est intéressante. On trouve maintenant un peu partout toutes sortes de groupes pratiquant des cultes marginaux. Est-ce que cela vous cause des difficultés, si des petits groupes forment des communes, déclarent faire partie d'une religion afin de pouvoir ensuite importer en franchise leurs brochures vantant les mérites de la marijuana ou de tout autre chose?

**Le sénateur Barrow:** Ouvrages ou ordures?



[Text]

**Senator Buckwold:** Are there any problems in that regard?

**Mr. Catellier:** I understand there are considerable problems in administering tariff provisions which relate to religion. However, I am not entirely familiar with the details. I do know that they have encountered considerable problems in that respect.

**Mr. Gillespie:** "They" being National Revenue?

**Mr. Catellier:** That is right.

**Senator Godfrey:** They even created a problem of their own by trying to say that no charity or religion could get exemption for charitable status, if it encouraged any political activity. They had to withdraw that, and there is a lawsuit going on at the present time.

**Senator Buckwold:** You do not feel there is a way of minimizing this problem by changing the wording of this item in Bill C-90?

**Mr. Catellier:** If you are thinking about a definition of "religion"—

**Senator Buckwold:** I do not think you would ever define "religion." I am just wondering whether it is possible to have some parameters.

**Mr. Russell:** We do consult with National Revenue before we settle on the wording of these provisions.

**The Chairman:** Are they more religious than you are?

**Mr. Russell:** They are more religious in administration than we are, I guess, because that is their job. These words, so far as they are concerned, are the best in terms of administrative feasibility.

**Senator Cook:** They have been there for years and years, have they not?

**Mr. Russell:** That is right. I might point out that the French version may have a better sense of it; it talks about "pour l'avancement de la religion." "Avancement" may not have quite the same connotation as "promotion" in English.

**The Chairman:** Any other questions? ... What is the next item?

**Mr. Russell:** The other main section of the bill I should like to deal with is the general preferential tariff. Here there are really three kinds of changes.

Most of the changes relate to recommendations made by the Tariff Board on a reference to the Minister of Finance.

The board was asked in 1980 to consider a fairly lengthy list of tariff items with a view to giving advice to the government on whether we could improve the preferential access to developing countries under those tariff items. Some of the items related to textile products which had been excluded from the preferential scheme entirely.

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** Avez-vous quelquefois des problèmes de ce genre?

**M. Catellier:** Si je comprends bien, l'administration des dispositions tarifaires relatives à la religion pose des problèmes considérables. Cependant, je ne connais pas tous les détails à fond. Je sais qu'ils ont rencontré à ce propos des obstacles énormes.

**M. Gillespie:** Quand vous employez «ils» vous voulez parler du ministère du Revenu national?

**M. Catellier:** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** Ils ont même cherché à se mettre des bâtons dans leurs propres roues en voulant supprimer les exemptions accordées aux organisations charitables ou religieuses dans le cas où elles se livreraient à des activités politiques. Ils ont dû retirer cette disposition en font présentement l'objet de poursuites judiciaires.

**Le sénateur Buckwold:** Ne pensez-vous pas qu'en changeant la formulation de ce numéro tarifaire du Bill-90, on pourrait minimiser ce problème?

**M. Catellier:** Si vous pensez à la définition du mot «religion»...

**Le sénateur Buckwold:** Je ne pense pas qu'il soit jamais possible de définir le mot «religion». Je me demande seulement s'il serait possible d'établir certains paramètres.

**M. Russell:** Avant d'établir la formulation de ces dispositions, nous consultons le ministère du Revenu national.

**Le président:** Sont-ils plus religieux que vous?

**M. Russell:** Ils sont plus religieux en administration que nous ne le sommes, je suppose, car c'est leur travail. A leur point de vue, ces mots sont ce que l'on a trouvé de mieux en termes administratifs.

**Le sénateur Cook:** Ils font ce travail depuis des années et des années, n'est-ce pas?

**M. Russell:** Oui. Je pourrais peut-être préciser que la version française donne un sens peut-être moins péjoratif; on y utilise l'expression «pour l'avancement de la religion.» Le mot «avancement» n'a peut-être pas tout à fait la même connotation que le mot anglais «promotion».

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions? ... Quel est le prochain sujet?

**M. Russell:** L'autre partie principale du bill que j'aimerais commenter concerne le Tarif de préférence général. Dans ce domaine, on a apporté trois genres de modifications.

La plupart de ces modifications font suite aux recommandations formulées par la Commission du Tarif à la demande du ministre des Finances.

On a demandé, en 1980, à la Commission de faire l'étude d'une assez longue liste de numéros tarifaires afin de conseiller le gouvernement quant à l'opportunité d'accorder un accès de préférence plus facile aux pays en voie de développement en ce qui concerne ces numéros tarifaires. On retrouvait, parmi ces numéros tarifaires, des produits textiles anciennement exclus du Tarif de préférence.



[Text]

The board issued a report in May, 1981, which made a number of recommendations for improvements in the General Preferential Tariff. Most of these have been incorporated into the bill. They are covered mainly by Schedule I of the bill. That schedule also covers a number of products which were not subject to the Tariff Board recommendations. It sweeps up some of the technical amendments under the General Preferential Tariff that we referred to earlier. Therefore, there are something like \$87 million worth of imports covered by product descriptions in Schedule I.

**Senator Buckwold:** What page are you referring to?

**Mr. Gillespie:** Pages 11 and 12.

**Mr. Russell:** The bill may be somewhat deficient in terms of understandability. It simply lists item numbers and rates. The product detail is displayed in the ways and means motion tabled as part of the budget papers. We can certainly provide you with them.

**Senator Buckwold:** Which of these items are presently under quota?

**Mr. Russell:** There is something like \$87 million worth of total trade under Schedule I. Approximately \$53 million of that is products where we are recommending an improvement in the General Preferential rate, that is, a lower rate than at present, or a new General Preferential rate where there is none now. The product breakdown on that is something like \$31 million of food products, \$4 million of fish products, textiles valued at about \$15 million and metal products at about \$6 million. Of those textile products valued at \$15 million, some of them may be under quota, but I would doubt it. Most of them are products which are considered less sensitive to import competition.

Again, these are based on recommendations by the Tariff Board after public hearings where Canadian manufacturers appeared before them. I think it would be fair to qualify their recommendations as being fairly safe.

**The Chairman:** I take it, that some of the recommendations incorporated in this bill represent rate increases?

**Mr. Russell:** No, there listed in Schedule I would all be rate decreases or continuations of existing rates.

**The Chairman:** You referred to the ways and means motion. I take it that motion was designed to provide the necessary authority for introducing a charging bill in Parliament.

**Mr. Russell:** That is correct, although most of the tariff amendments over the years have been reductions done by ways and means motions. It is charging in the sense that it charges a lower rate than currently set out.

**The Chairman:** There may be some question as to whether that is chargeable or not.

[Traduction]

En mai 1981, la Commission a présenté un certain nombre de recommandations tendant à améliorer le Tarif de préférence général. La plupart d'entre elles ont été incluses au bill. On les trouve surtout à l'annexe I. On trouve également dans cette annexe un certain nombre de produits à propos desquels la Commission du Tarif n'a formulé aucune recommandation. On y regroupe une partie des modifications d'ordre technique qui relèvent du Tarif de préférence général dont nous avons déjà parlé. Les produits décrits à l'annexe I représentent donc des importations s'élevant environ à \$87 millions.

**Le sénateur Buckwold:** A quelle page en est-il question?

**M. Gillespie:** Aux pages 11 et 12.

**M. Russell:** Il y aurait peut-être lieu d'apporter quelques améliorations à ce bill, ce qui faciliterait la compréhension. On n'y trouve que l'énumération des numéros tarifaires et des taux. La description détaillée des produits figure à la motion de voies et moyens déposée avec les documents du budget. Nous pouvons bien sûr vous les fournir.

**Le sénateur Buckwold:** Parmi ces articles, quels sont ceux qui font actuellement l'objet d'un contingentement?

**M. Russell:** L'annexe I prévoit des échanges commerciaux globaux d'une valeur d'environ \$87 millions. De ce montant, \$53 millions de dollars s'appliquent à des produits pour lesquels nous avons recommandé d'abaisser le Tarif de préférence général, c'est-à-dire de le réduire encore ou d'en établir un s'il n'y en avait pas. La répartition de ces différents produits est à peu près la suivante: \$31 millions de produits alimentaires, \$4 millions de produits à base de poisson, \$15 millions de textiles et environ \$6 millions de métaux. Parmi les produits textiles évalués à \$15 millions, certains peuvent faire l'objet d'un contingentement, mais j'en doute. La plupart d'entre eux, sont des produits que l'on considère comme moins menacés par la concurrence des importations.

Encore une fois, ces dispositions font suite aux recommandations de la Commission du Tarif après tenue d'audiences publiques où ont comparu les manufacturiers canadiens. Je pense qu'on peut considérer leurs recommandations comme relativement prudentes.

**Le président:** Si je comprends bien, certaines des recommandations intégrées dans ce bill entraînent des hausses de taux?

**M. Russell:** Non, tous les numéros tarifaires figurant à l'annexe I représentent des réductions ou le maintien de taux déjà existants.

**Le président:** Vous avez parlé de la motion des voies et moyens. Cette motion a été conçue pour donner le pouvoir nécessaire à la présentation d'un bill au Parlement, n'est-ce pas?

**M. Russell:** C'est exact, bien que la plupart des modifications apportées au tarif au cours des années aient été des réductions apportées par le biais de motions de voies et moyens. C'est une motion qui impose des frais en ce sens qu'elle impose un taux inférieur à celui déjà établi.

**Le président:** On peut se demander si ces droits sont impossibles ou non.

[Text]

**Senator Buckwold:** My question relates to the duty-free entry provided for countries that qualify as "least developed developing countries." That is quite a description. I am quoting from the act. Does "least developed" mean the very bottom of the heap? How about second from the bottom?

**Mr. Russell:** A lot of international terminology creeps into a discussion of this nature. What we now normally call developing countries, used to be called less developed countries, and the acronym "LDC" was used to describe them. But that came into disrepute and we started calling them developing countries, although we still use the term LDC.

**Senator Buckwold:** Are you using "LDDC" now?

**Mr. Russell:** It is either LDDC or LLDC.

**The Chairman:** It seems to me the initials are in variance with the words that you put on them. I see in the Customs Tariff changes you have LLDC. That is least developed. There should be another "D" there.

**Senator Buckwold:** In clause 3 they use the term "a least developed developing country."

**Mr. Russell:** The saving grace here is that these countries will be named by regulation. There is a list of them attached to the explanatory notes.

**Senator Buckwold:** Technically that means only one country—"a least developed developing country." Therefore, it has to be the bottom of the heap.

**Mr. Russell:** The fact is that there are 31 of them.

**Senator Cook:** Are you referring to Annex A?

**Mr. Russell:** I gave both the long list and the short list. The least developed is in Annex C, found on page 11 of the explanatory notes that we circulated this morning.

**The Chairman:** Certainly it poses the question, when you talk about the least developed of the developing countries, does that permit more than one?

**Mr. Russell:** In terms of United Nations' terminology, it seems to. I do see the grammatical problem.

**Senator Buckwold:** Are the countries listed in Annex C on page 11 of the explanatory notes designated by the United Nations as being least developed developing countries, and have they now been accepted by our minister as qualifying under this section of Bill C-90?

**Mr. Russell:** Not yet in formal terms.

**Senator Buckwold:** Would it be the intention to include all of these countries or will they be selective?

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** Ma question concerne l'admission en franchise accordée aux pays considérés comme «les moins développés des pays en voie de développement.» C'est tout une description. J'ai vu cela dans le bill. Est-ce que le qualificatif «moins développé» veut vraiment dire le fond du baril? Que dire de ceux qui sont juste au-dessus?

**M. Russell:** Il y a toute une terminologie internationale qui implique une discussion de ce genre. Ce que nous appelons actuellement des pays en voie de développement, étaient auparavant des pays moins développés et on se servait du sigle «PMD» pour les décrire. Mais cette expression est devenue péjorative et nous avons donc commencé à les appeler des pays en voie de développement même si nous utilisons toujours l'expression des pays moins développés.

**Le sénateur Buckwold:** Vous utilisez maintenant l'expression pays moins développés des pays en voie de développement?

**M. Russell:** Il s'agit soit de pays moins développés ou de pays en voie de développement.

**Le président:** Il me semble que les sigles que vous utilisez ne correspondent pas aux mots. Je vois que dans les modifications du Tarif des douanes vous avez utilisé le sigle «LLDC». Cela signifie moins développé. Il devrait y avoir un autre «D».

**Le sénateur Buckwold:** A l'article 3, il est question d'un pays en voie de développement moins développé.

**M. Russell:** La solution apportée ici consiste à nommer ces pays par voie de règlement. Une liste accompagne les notes explicatives.

**Le sénateur Buckwold:** A strictement parler cela ne peut désigner qu'un seul pays—«le pays le moins développé des pays en voie de développement». Il faut donc que ce soit le moins bien nanti de tous.

**M. Russell:** Il se trouve en fait qu'il y en a 31.

**Le sénateur Cook:** Voulez-vous parler de l'annexe A?

**M. Russell:** Je vous ai donné les deux listes, la complète et l'abrégée. Celle des pays les moins développés se trouve à l'annexe C, à la page 11 des notes explicatives distribuées ce matin.

**Le président:** Cela nous amène sûrement à nous poser une question; lorsque vous parlez du pays le moins développé des pays en voie de développement; peut-il y en avoir plus d'un?

**M. Russell:** Selon la terminologie utilisée aux Nations-Unies il semblerait que oui. Je vois que cela présente une difficulté grammaticale.

**Le sénateur Buckwold:** Est-ce que ces pays qui figurent à l'annexe C de la page 11 des notes explicatives sont pour les Nations-Unies les pays les moins développés des pays en voie de développement, et notre ministre les a-t-il acceptés comme répondant aux conditions prévues dans cet article du Bill C-90?

**M. Russell:** Pas encore de façon officielle.

**Le sénateur Buckwold:** Aurait-on l'intention d'inclure tous ces pays ou fera-t-on une sélection?



[Text]

**Mr. Russell:** As far as I know, all of them will be included, but the bill does provide for the naming of these countries by order in council. That is the technique used for the General Preferential Tariff as a whole. It would be possible to leave some of these off the list if the government decides to do so.

**Senator Buckwold:** When will the order in council come through with respect to naming the countries?

**Mr. Russell:** We expect it after the bill is given royal assent.

**The Chairman:** Senator Buckwold, does it bother you that the language is "the least developed of the developing countries"?

**Senator Buckwold:** The wording does not make sense to me, but if that is the international nomenclature, I suppose you are simply following the United Nations lead of being indefinite.

**Mr. Russell:** That is certainly what is happening here. The operative part, of course, is that provision for free entry of good from these countries applies only to countries which, in the opinion of the Governor in Council are least developed, so it is the list that counts.

**Senator Buckwold:** I think it would be preferable if you eliminated the article "a" and just used "least" instead of "a least" which seems to be singular.

**The Chairman:** Is the word "developed" defined?

**Mr. Russell:** Not that I am aware of. That is one reason the existing provision for the General Preferential Tariff applies to the longer list of countries, starting at page 8 of the explanatory notes. The current authority for granting preferences to those countries, again, is order in council authority. It is countries which, in his opinion, are developing countries, and developing countries have never been defined. There is, more or less, an international consensus that these countries are all developing countries, but not all of them are on the beneficiary list of all countries that give preferences. For example, the Americans exclude a number of these countries for what are basically political reasons, but we do not.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, in looking at this list of countries entitled "Canada's General Preferential Tariff", which I presume is a preferred position of the pecking order, I am surprised to see Kuwait, Qatar and the United Arab Emirates listed. They are probably some of the richest countries in the entire world. Kuwait has a higher per capita income than any other country in the world, yet here it is on our list under "General Preferential Tariff". What gives?

**Senator Buckwold:** They are probably bringing in the oil cheaper.

**Mr. Russell:** This list was developed in 1974.

**Senator Roblin:** Are they still on the list?

**Mr. Russell:** They are still on the list.

**Senator Roblin:** I see that Brazil is on the list.

**Senator Cook:** So is Bermuda.

[Traduction]

**M. Russell:** Ils seront tous inclus mais le bill prévoit l'établissement de la liste de ces pays par décret du Conseil. C'est de cette façon que l'on procède pour l'ensemble du Tarif de préférence général. Il nous serait possible d'en laisser certains de côté, si le gouvernement en décidait ainsi.

**Le sénateur Buckwold:** Quand le décret du Conseil sera-t-il publié pour ce qui est de déterminer ces pays?

**M. Russell:** Nous nous attendons à ce qu'il soit publié après que le bill ait reçu la sanction royale.

**Le président:** Sénateur Buckwold, trouvez-vous à redire à l'expression le pays le moins développé des pays en voie de développement?

**Le sénateur Buckwold:** Cette formule ne fait aucun sens pour moi, mais si c'est là la nomenclature internationale, je suppose que vous ne faites que suivre l'exemple des Nations-Unies en restant dans le vague.

**M. Russell:** C'est exactement ce qui s'est passé. La partie importante de cette disposition prévoit l'admission en franchise de marchandises provenant de ces pays et ne s'applique qu'aux pays qui de l'avis du Gouverneur en Conseil sont les moins développés, ainsi donc c'est la liste qui compte.

**Le sénateur Buckwold:** Je pense qu'il vaudrait mieux supprimer l'article «le» et de n'utiliser que le mot «moins» au lieu de «le moins», ce qui semble ne désigner qu'un seul pays.

**Le président:** Le mot «développé» est-il défini?

**M. Russell:** Pas que je sache. C'est l'une des raisons pour laquelle la disposition relative au Tarif de préférence général ne s'applique qu'à la plus longue liste des pays qui commence à la page 8 des notes explicatives. Ce n'est que par un décret du Conseil que l'on peut actuellement accorder des préférences à ces pays. Il s'agit de pays qui, à son avis, sont des pays en voie de développement, mais les pays en voie de développement n'ont jamais été définis. On s'entend plus ou moins au niveau international pour considérer que tous ces pays sont en voie de développement, mais ils ne figurent pas tous sur la liste de tous les pays qui accordent des préférences. Par exemple, les Américains excluent un certain nombre de ces pays pour des raisons surtout politiques, ce que nous ne faisons pas.

**Le sénateur Roblin:** M. le Président, en regardant la liste des pays intitulés le Tarif de préférence général du Canada, ce qui je suppose établit la position préférentielle dans la hiérarchie, je constate avec surprise qu'on y trouve le Koweït, le Qatar et les Emirats Arabes Unis. Ce sont probablement là les pays les plus riches du monde. Le Koweït a un revenu par personne plus élevé que n'importe quel autre pays du monde, et pourtant, il figure dans notre liste sous l'en-tête «Tarif de préférence général». Pour quelle raison?

**Le sénateur Buckwold:** Il nous vend probablement le pétrole meilleur marché.

**M. Russell:** Cette liste a été établie en 1974.

**Le sénateur Roblin:** Ce pays figure-t-il encore sur la liste?

**M. Russell:** Il s'y trouve encore.

**Le sénateur Roblin:** Je vois que le Brésil en fait aussi partie.

**Le sénateur Cook:** Ainsi que les Bermudes.



[Text]

**Senator Roblin:** That is extraordinary.

**Mr. Russell:** There is a new international designation for countries such as Brazil. They are called NICs Newly Industrialized Countries. They are still considered in international circles as being less developed.

**Senator Roblin:** In terms of our Customs Tariff, surely not Kuwait?

**Mr. Russell:** The approach taken for countries such as Kuwait, is that if they have been on the list since 1974 one takes them off only for good reason.

We do not import much from Kuwait, except oil, and oil is duty-free whether they are on the list or not. On gets into practical considerations when considering this.

**Senator Roblin:** It just offends my sense of the fitness of things to find those names under this heading. I could question a few more too, if it would do any good. I really think that the minister ought to take another look at this list and modernize it, because a lot has happened since 1974. Perhaps that observation can be conveyed to somebody to see if we can get a reaction.

**The Chairman:** As a matter of fact, Senator Roblin, that observation might be conveyed to him by the Chairman.

**Senator Roblin:** That is a constructive suggestion, sir.

**Mr. Russell:** Mr. Catellier just reminded me that countries such as Kuwait are on the list of developing countries used for UN purposes basically because of their low level of industrialization, although they have higher per capita incomes.

**Senator Roblin:** The whole aim of this exercise is to help poor people to trade more. You cannot really say that that applies to Kuwait.

**Senator Barrow:** Would you say that of Gibraltar, for example? What does it export?

**Senator Buckwold:** Getting back to the least of the less developed countries, would this involve only goods manufactured in those countries, or goods that could be imported by those countries and trans-shipped?

**Mr. Russell:** They would have to meet the rules of origin, which under the proposal would be a little less restrictive than the current rules; but, essentially, the product has to be manufactured in the country. They can use up to 60 per cent of the value to be accounted for by components which come from outside the country. They can count components as being domestic content which come from another least developed country, but these countries are so poor that they manufacture very little in the way of finished products. Most of their exports are raw material or agricultural products.

[Traduction]

**Le sénateur Roblin:** C'est extraordinaire.

**M. Russell:** Il y a une nouvelle façon internationale de désigner des pays comme le Brésil. On les appelle des pays nouvellement industrialisés. On les considère encore dans les milieux internationaux comme étant moins développés.

**Le sénateur Roblin:** Aux termes de notre Tarif des douanes, ce n'est certainement pas le cas du Koweït?

**M. Russell:** Dans le cas de pays comme le Koweït, on adopte pour principe que s'ils figurent à la liste de 1974, seule une bonne raison peut les en faire rayer.

Nous n'importons pas beaucoup du Koweït, mis à part le pétrole, et le pétrole est admis en franchise, que le pays soit sur la liste ou non. On en arrive à des considérations d'ordre pratique lorsqu'on tient compte de cela.

**Le sénateur Roblin:** C'est tout simplement contraire à mon sens de l'ordre des choses de voir ces noms figurer sous cette en-tête. Je pourrais en contester quelques autres encore si cela pouvait servir à quelque chose. Je pense sincèrement que le ministre devrait revoir cette liste et la mettre à jour, car bien des choses se sont passées depuis 1974. Cette remarque pourrait peut-être communiqué à qui de droit et on pourrait peut-être y donner suite.

**Le président:** En fait, sénateur Roblin, le Président peut lui transmettre votre observation.

**Le sénateur Roblin:** C'est une suggestion constructive, Monsieur.

**M. Russell:** M. Catellier vient tout juste de me rappeler que si certains pays comme le Koweït figurent sur la liste des pays en voie de développement qu'utilisent les Nations-Unies, c'est en raison de leur faible niveau d'industrialisation, même si leur revenu par tête est très élevé.

**Le sénateur Roblin:** Toute la raison d'être de ces modifications est de faciliter les échanges commerciaux des peuples nécessiteux. On ne peut vraiment pas dire que cela s'applique au Koweït.

**Le sénateur Barrow:** Diriez-vous cela de Gibraltar, par exemple? Qu'est-ce que ce pays exporte?

**Le sénateur Buckwold:** Pour en revenir aux pays les moins développés des pays en voie de développement, est-ce que cela s'applique uniquement aux marchandises fabriquées dans ces pays ou aux marchandises que ces pays pourraient importer et exporter ensuite?

**M. Russell:** Ils devraient satisfaire aux règles qui s'appliquent à l'origine, lesquelles aux termes de la proposition, seraient un peu moins restrictives qu'elles ne le sont actuellement; mais, pour l'essentiel, le produit doit être fabriqué dans le pays. Ils peuvent utiliser jusqu'à 60 p. 100 de la valeur du produit en éléments venant de l'extérieur. Ils peuvent considérer ces éléments comme provenant de leur pays s'ils viennent d'un autre pays moins développé, mais ces pays sont si pauvres qu'ils produisent très peu de produits finis. Le gros de leurs exportations est constitué par des matières premières ou des produits agricoles.

[Text]

**Senator Buckwold:** Given the political situation in Afghanistan, which is on the list, there could be a lot of Russian-made goods made there. I am wondering whether the minister might disqualify Afghanistan when one takes a look at what is happening in the country.

**Mr. Russell:** That could be decided in that way. In terms of Russian goods coming through Afghanistan, I think the rules of origin would prevent that from occurring.

**Senator Buckwold:** There could be a fair amount of Russian material involved in goods that have been partially manufactured in Afghanistan.

**The Chairman:** Mr. Russell mentioned a figure of 60 per cent. Maybe that is too high.

**Senator Cook:** Are we bound by the United Nations?

**Mr. Russell:** Not legally, no. There is a certain political attachment to it, though.

**The Chairman:** What effect does the bill have on this?

**Senator Cook:** In other words, how authentic is this list or how binding is this list?

**Mr. Russell:** It is not binding at all in legal terms.

**Senator Buckwold:** If a country subject to Bill C-90 is declared a least developed country, would that eliminate, then, all duties on all products that might come from that country, or would there be a selected list of products?

**Mr. Russell:** It only eliminates duty on products which are currently given a preference under the General Preferential Tariff. There are many products that are not given preferences. Most textiles and apparel products are excluded; so are footwear and a great many agricultural products.

**Senator Buckwold:** You are really not helping them very much, because those are basically the only products those countries can manufacture.

**Mr. Russell:** Most of the products they export to us now are duty-free without the preference. So, in that sense, I would say that this does not do much in practical terms. This is something they have been asking for for years. We have been telling them that it will not do them much good.

**Senator Buckwold:** Why don't do you not do something that would help the countries? Is that not the idea? Could you not help establish the kind of small industry which would create employment in these small countries, which might involve, say, textiles or footwear? When this occurs we say "no" to them and yet we wonder why they cannot improve their standard of living. They are not going to get into sophisticated manufacturing.

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** Étant donné la situation politique qui prévaut en Afghanistan, un des pays qui figurent sur la liste, on pourrait y trouver un grand nombre de marchandises fabriquées en Russie. Je me demande si le ministre pourrait le disqualifier compte tenu de ce qui s'y passe.

**M. Russell:** De cette façon-là, oui. Pour ce qui est des marchandises russes qui passent par l'Afghanistan, je pense que les règles qui s'appliquent à l'origine en interdiraient l'importation.

**Le sénateur Buckwold:** Il pourrait se trouver une bonne partie d'éléments russes dans les marchandises fabriquées en partie en Afghanistan.

**Le président:** M. Russell a mentionné le chiffre de 60 p. 100. C'est peut-être trop élevé.

**Le sénateur Cook:** Sommes-nous liés par les Nations-Unies?

**M. Russell:** Légalement, nous ne le sommes pas. Nous sommes toutefois assujettis à un certain lien politique.

**Le président:** Quelle incidence le bill a-t-il à ce niveau?

**Le sénateur Cook:** Autrement dit, à quel point cette liste est-elle authentique et dans quelle mesure nous engage-t-elle?

**M. Russell:** Elle ne nous engage aucunement du point de vue juridique.

**Le sénateur Buckwold:** Si un pays assujéti au Bill C-90 était déclaré pays moins développé, est-ce que cela supprimerait par le fait même tous les droits exigés sur tous les produits qui en proviendraient, ou y aurait-il une liste de produits choisis?

**M. Russell:** Cela ne supprimerait que le droit exigé sur les produits auxquels on accorde actuellement une préférence aux termes du Tarif de préférence général. Il existe de nombreux produits pour lesquels on n'accorde aucune préférence. On exclut la plupart des produits textiles et des vêtements et il en est de même pour les chaussures et un grand nombre de produits agricoles.

**Le sénateur Buckwold:** Vous ne les aidez vraiment pas beaucoup car il s'agit là au fond des seuls produits que ces pays fabriquent.

**M. Russell:** La plupart de leurs produits que nous importons actuellement sont en franchise sans préférence. Je dirais donc qu'en ce sens cela ne change pas grand-chose du point de vue pratique. Ce sont des conditions qu'ils nous demandent depuis des années. Nous leur avons toujours répondu que cela ne servirait pas à grand-chose.

**Le sénateur Buckwold:** Pourquoi ne faites-vous pas quelque chose qui puisse les aider? N'est-ce pas là le but visé? Ne pourriez-vous pas les aider à établir le genre de petites industries qui créeraient des emplois, ce qui pourrait consister par exemple en manufactures de textiles ou de chaussures? Quand ils nous le demandent, nous leur opposons un refus et nous nous demandons ensuite pourquoi ils ne peuvent améliorer leur niveau de vie. Ils ne se lanceront pas dans l'industrie hautement spécialisée.



[Text]

**Mr. Russell:** There are aid programs which are directed towards some of those countries, but I agree that a tariff measure such as this is not the answer to their real problem.

**Senator Buckwold:** It is a little disappointing that we do not do more.

**The Chairman:** You are very restrained in your description, senator, when you say "a little disappointing."

**Senator Charbonneau:** Mr. Russell, you mentioned earlier that hearings were conducted with the Canadian Manufacturers Associations, and other groups. Has there been any reaction to the bill from the Canadian Manufacturers Association or other groups?

**Mr. Russell:** Not on these provisions. In fact, I think generally there has been virtually no reaction to the bill.

**Senator Cook:** Every time the government decides to relax quotas, restrictions, or whatever, or amend these provisions, they get reaction, and properly so.

**Mr. Russell:** Yes, and we went through the public hearing process prior to bringing in the legislation. The legislation is very cautious as far as affecting products that are sensitive to import competition.

**Senator Cook:** Those who do not happen to own textile factories, or those do not happen to work in textile factories, are more than willing to give benefits to countries so that they can export textiles. The outlook would be somewhat different if you happened to be working there or had a large capital investment.

**The Chairman:** Any other items, Mr. Russell?

**Mr. Russell:** The other aspect in relation to the General Preferential Tariff I should like to mention is a provision in this bill for a new safeguard mechanism to protect Canadian manufacturers. There is a provision which would allow the establishment of what we call "tariff rate quotas" under the General Preferential Tariff.

**The Chairman:** What clause is that contained in?

**Mr. Russell:** It is clause 4 on page 5. This would allow the Governor in Council to establish a tariff rate quota when that is recommended by the Tariff Board and when the Minister of Finance and the Minister of Industry, Trade and Commerce agree with the board's recommendation. This would involve a limit on the quantity of goods which could be imported at the preferential rate in any given calendar year. If the Tariff Board, after hearing complaints by a Canadian manufacturer, decided that there had been injury to the manufacturer because of imports at the preferential rate, it would recommend that imports at the preferential rate be limited to a certain quantity each year.

This would not be an outright quantitative limitation on imports. It would simply mean that, once that quantity was reached, those importers would pay the Most-favoured-Nation rate rather than the preferential tariff. It is not a quantitative

[Traduction]

**M. Russell:** Il existe des programmes d'aide à l'intention de certains de ces pays, mais je reconnais qu'une mesure tarifaire comme celle-ci n'apporte pas de solutions à leurs problèmes.

**Le sénateur Buckwold:** Il est quelque peu décevant de constater que nous ne faisons pas plus.

**Le président:** Vous vous exprimez d'une façon bien modérée, sénateur, «quelque peu décevant.»

**Le sénateur Charbonneau:** Monsieur Russell, vous avez mentionné tout à l'heure qu'on avait tenu des auditions où l'Association des manufacturiers canadiens et autres groupes avaient comparu. Est-ce que ces associations ont fait connaître leur réaction à ce bill?

**M. Russell:** Pas en ce qui concerne ces dispositions. En fait, je pense que de façon générale, il n'y a à peu près pas eu de réaction à ce bill.

**Le sénateur Cook:** Chaque fois que le gouvernement décide d'élargir des contingentements, de supprimer des restrictions, d'adopter toutes autres mesures de ce genre modifiant ces dispositions, il provoque, et à juste titre, des réactions.

**M. Russell:** Oui, et nous avons tenu des audiences publiques avant de présenter cette mesure législative, mesure très prudente pour ce qui est des produits qui risquent d'être menacés par les importations.

**Le sénateur Cook:** Ceux qui ne sont pas propriétaires de filatures ou qui ne travaillent pas dans l'industrie textile, sont tout à fait prêts à consentir des avantages aux pays leur permettant ainsi d'exporter leurs produits textiles. Vous ne verriez peut-être pas la situation du même œil si vous travailliez dans ces pays ou si vous y aviez investi d'importants capitaux.

**Le président:** Y a-t-il d'autres points, M. Russell?

**M. Russell:** J'aimerais aussi signaler au sujet du Tarif de préférence général qu'il existe dans ce bill une disposition assurant un nouveau mécanisme de protection aux manufacturiers canadiens. Cette disposition permettrait l'établissement de ce que nous appelons «des contingents tarifaires» aux termes du Tarif de préférence général.

**Le président:** Dans quel article en est-il question?

**M. Russell:** C'est dans l'article 4, à la page 5. Cette position permettrait au Gouverneur en Conseil d'appliquer un contingentement tarifaire, sur la recommandation de la Commission du Tarif, lorsque cette recommandation serait approuvée par le ministre des Finances et le ministre de l'Industrie et du Commerce. Cette mesure permettrait de limiter la quantité de marchandises importées au taux préférentiel dans une année civile. Si la Commission du Tarif, après avoir entendu les doléances des manufacturiers canadiens, arrive à la conclusion que ces derniers ont été lésés par des importations admises au taux préférentiel, elle pourrait en recommander une limitation annuelle.

Cela ne correspondrait pas à l'imposition d'une limite pré-cise aux importations. Cela signifierait simplement qu'une fois la quantité permise importée, les importateurs devraient payer le taux de la nation la plus favorisée au lieu du Tarif de



*[Text]*

limitation, but rather a limit on the amount of goods that could be imported at a certain rate of duty.

It is designed to provide a halfway house for developing countries in cases where their products are causing difficulties for Canadian manufacturers but, at the same time, allows some trade to take place at the lower rate of duty and, thus, allows the developing country to obtain greater export earnings on some of its exports to Canada.

Under the current system the only way of dealing with injury to Canadian manufacturers is to withdraw the preferential rate entirely and to make all imports subject to the Most-Favoured-Nation rate.

**Senator Cook:** It makes the situation a little more flexible.

**Mr. Russell:** That is the purpose.

**Senator Cook:** That is a good provision.

**Senator Buckwold:** Mr. Chairman, is it your intention to invite the dental and hospital people to appear before us in order to express their views concerning this bill, or are we prepared to go ahead without hearing from them?

**The Chairman:** I think we should give the dental and hospital people an opportunity to appear before us to see whether they have any additional representations. We could then ascertain the status of the study that they are now conducting, and upon which some further relief may depend. The hospital people came to the last meeting concerning Bill C-50, and they were very helpful. They made a good case.

I would propose that the minister should appear before us and give some explanation on some of these points. I am bearing in mind the last item which the witness dealt with which concerns the protection of Canadian manufacturers. Some angles concerning that provision may, on study, concern Senator McIlraith. The minister is given authority, by way of changing the classification of imports from a developing country, to increase the rate of duty. The question arises of how far the authority of the minister extends.

We may also discuss with him the question of whether there is inherent in the bill, in its present form, that range which is authorized by Parliament and which would require only his direction to bring it into operation. I think it would be a good idea to hear the minister's views.

**Senator Roblin:** Perhaps we should hear from the minister. Does operating the tariff rate quota enable the minister to pinpoint a particular country? There may be three or four countries in the same line of trade who are all subject to receiving the general preferential tariff. If there were a complaint, would quotas be established for each country, or would some be allowed to continue? How would it work?

*[Traduction]*

préférence. Ce n'est pas une limite imposée à la quantité de marchandises comme telle mais plutôt à la quantité de marchandises qu'il est possible d'importer à un certain taux.

Cette disposition a pour but de consentir certaines concessions aux pays en voie de développement dans les cas où leurs produits causent des difficultés aux manufacturiers canadiens, tout en permettant certains échanges commerciaux à un taux moins élevé afin que les pays en voie de développement puissent profiter davantage de leurs exportations de certains de leurs produits au Canada.

Aux termes du régime actuel, on ne peut protéger les manufacturiers canadiens qu'en supprimant complètement le taux de préférence et en assujettissant toutes les importations au taux de la nation la plus favorisée.

**Le sénateur Cook:** Cela accorderait une plus grande souplesse.

**M. Russell:** C'est là le but visé.

**Le sénateur Cook:** C'est là une excellente disposition.

**Le sénateur Buckwold:** M. le Président, avez-vous l'intention d'inviter les représentants des services dentaires et hospitaliers à comparaître devant nous pour nous faire connaître leur point de vue sur ce bill ou sommes-nous prêts à continuer sans les avoir entendus?

**Le président:** Je pense que nous devrions permettre aux représentants des services dentaires et hospitaliers de comparaître devant nous afin de savoir s'ils ont d'autres instances à nous présenter. Nous pourrions alors déterminer ou en est leur étude car les résultats de cette dernière pourrait leur permettre d'obtenir d'autres concessions. Les représentants des hôpitaux ont assisté à notre dernière réunion sur le Bill C-50, et leur contribution s'est avérée très utile. Ils ont présenté une excellente argumentation.

Je proposerais que le ministre compareisse devant nous afin de nous donner quelques explications sur certains points. Je pense en particulier au dernier sujet que le témoin a abordé à propos de la protection des manufacturiers canadiens. Certains aspects de cette disposition peuvent, au cours de notre étude, intéresser le sénateur McIlraith. On donne au ministre le pouvoir d'accroître le taux de douanes en modifiant la classification des importations en provenance d'un pays en voie de développement. On peut se demander jusqu'où s'étend ce pouvoir du ministre.

Nous pourrions aussi lui demander si le bill dans sa forme actuelle prévoit l'étendue des pouvoirs que le Parlement lui confère afin de mettre ces dispositions en application. Je pense qu'il serait bon de connaître le point de vue du ministre.

**Le sénateur Roblin:** Nous devrions peut-être entendre le ministre. Peut-on n'appliquer le contingentement tarifaire qu'à un pays particulier? Il se peut que trois ou quatre pays exportent les mêmes produits et que tous peuvent légalement bénéficier du Tarif de préférence général. En cas de grief, établirait-on un contingentement pour chacun ou certains d'entre eux pourraient-ils continuer à exporter leurs marchandises? Comment cela fonctionnerait-il?

[Text]

**Mr. Russell:** Both situations would be possible under this bill. The limitation could apply to all imports under the General Preferential Tariff or it could apply only to imports from certain countries.

**Senator Roblin:** What volume of trade is presently covered by this General Preferential Tariff? Is it a major item in our trade, or is it relatively minor?

**Mr. Russell:** It is relatively minor.

**Mr. Catellier:** For 1979 about \$700 million worth of goods received preferential treatment out of total imports of about \$40 billion from all sources.

**Senator Roblin:** Will it go up if this bill is passed?

**Mr. Catellier:** I would assume so, yes. It is pretty difficult to say how much more imports are likely to be.

**Senator Roblin:** If it does not go up, then we fail in the objective of the exercise.

**Mr. Catellier:** I am sure it will go up. Since 1974, when the General Preferential Tariff was established, imports at preferential rates have increased from about \$200 million in 1975 to \$700 million in 1979. Even without these changes, I would assume they would continue to go up.

**Senator Roblin:** Can you form any opinion as to whether the increased trade will be at the expense of other exporters to Canada as opposed to Canadian sources of supply?

**Mr. Catellier:** Looking at past performance from 1975 to 1979, a large proportion of increase has been at the expense of other exporters to Canada. Part of it also reflects new trade which has been generated and which may or may not have come about without the General Preferential Tariff; it is difficult to say.

**The Chairman:** To what extent, if at all, would those increases in imports affect industrial operations in Canada?

**Mr. Catellier:** We have examined that situation. Except in a few very limited cases involving specific products, there is no indication that imports at these preferential rates are causing Canadian producers any serious difficulties.

**The Chairman:** Any other points, Mr. Russell?

**Mr. Russell:** In commenting on your remarks, Mr. Chairman, concerning the delegated authority, I should like to re-emphasize that this bill allows the Governor in Council to impose a tariff rate quota only within the general preferential scheme. He now has authority to withdraw the preferential rate entirely, and that action has been taken by order in council for certain products when there has been injury.

In some senses, this new authority is designed to be more favourable to developing countries. Instead of complete with-

[Traduction]

**M. Russell:** Ces deux cas sont prévus dans le bill. La limite pourrait s'appliquer à toutes les importations relevant du Tarif de préférence général ou aux exportations de certains pays seulement.

**Le sénateur Roblin:** A quel volume d'échanges commerciaux le Tarif de préférence général est-il actuellement appliqué? Est-ce un élément important de notre commerce, ou s'agit-il d'une question relativement mineure?

**M. Russell:** C'est relativement peu important.

**M. Catellier:** En 1979, on a accordé un traitement de préférence pour des marchandises d'une valeur d'environ \$700 millions par rapport à une valeur globale d'environ \$40 milliards en importations de toutes provenances.

**Le sénateur Roblin:** Le taux sera-t-il majoré si le bill est adopté?

**M. Catellier:** Je suppose que oui. Il est assez difficile de prévoir dans quelle mesure les importations s'accroîtront.

**Le sénateur Roblin:** S'il n'augmente pas, nous aurons alors manqué le but visé.

**M. Catellier:** Je suis sûr qu'il augmentera. Depuis 1974, l'année où on a établi le Tarif de préférence général, les importations assujetties au taux de préférence sont passées environ de \$200 millions en 1975 à \$700 millions en 1979. Je suppose qu'elles continueraient à augmenter même sans ces modifications.

**Le sénateur Roblin:** Pourriez-vous nous dire si cet accroissement des échanges se fera aux dépens des autres pays exportateurs au Canada par opposition aux sources d'approvisionnement canadiennes.

**M. Catellier:** D'après ce qui s'est passé entre 1975 et 1979, cet accroissement des importations s'est fait dans une grande partie aux dépens des autres exportateurs. Cela peut aussi dépendre d'une nouvelle tendance commerciale, pas forcément due au Tarif de préférence général; c'est difficile à dire.

**Le président:** Dnas quelle mesure, le cas échéant, ces accroissements dans les importations pourraient-ils affecter les industries du Canada?

**M. Catellier:** Nous avons étudié cette question. A l'exception de quelques cas rares s'appliquant à certains produits bien particuliers, rien n'indique que ces importations à des taux de préférence puissent sérieusement inquiéter les producteurs canadiens.

**Le président:** Y a-t-il d'autres points, M. Russell?

**M. Russell:** À propos de ce que vous avez dit, M. le président au sujet de la délégation des pouvoirs, j'aimerais souligner que ce bill ne permet au Gouverneur en Conseil d'imposer un contingentement tarifaire qu'à l'intérieur du cadre du programme de préférence général. Il a présentement le pouvoir de supprimer complètement le taux de préférence et cela a déjà été fait par voie de décret du Conseil dans le cas de certains produits dangereusement compétitifs.

D'une certaine façon, ce nouveau pouvoir vise à accorder plus d'avantages aux pays en voie de développement. Au lieu



**[Text]**

drawal, there would be the possibility of withdrawal after a certain amount has been imported in any given year. Admittedly, it is a new authority of a discretionary sort, but it is in the nature of a relieving authority compared to what would happen without it.

**The Chairman:** It establishes grades.

**Mr. Russell:** That is right.

**The Chairman:** Any other questions?

I am not ready to indicate what day next week we will have another meeting in connection with this bill. I know the minister will be here at 2 o'clock on Tuesday afternoon in connection with Bill S-24.

If I alert him, and if the transcript of today's proceedings is available by that time, and Mr. Russell is able to pinpoint the matters on which we should question the minister, it may be that we can continue with this matter on Tuesday if we do not run out of time.

Next Thursday morning we will certainly have a meeting, if the Senate grants the motion which I propose to make on Tuesday evening to refer the subject matter of the impact of the budget tax changes tabled November 12, 1981, as they relate to individuals, corporations, charitable foundations, life companies and a number of others.

**Senator Cook:** That will be fairly simple inquiry.

**Senator Buckwold:** How many years have you got?

**The Chairman:** Until we finish. I would not let the contemplation of how long it might take bother you. We have ways of cutting through. I would like to start that, assuming the approval of the Senate, at the latest next Thursday morning, a week from today.

That is the program in front of you. We just cannot sit here and wait for the tax bills to come forward. Who knows when they are going to come forward? We may as well get ready for them. There have been some variations in the impact since budget night as against what is in the budget papers, and it is about time we got that correlated in some way, to see what we are talking about. Are we talking about budget night or are we talking about variations? That is the program.

Mr. Russell, we may want to hear from you again. I have indicated a course of action which I think you could take which would expedite our further consideration of this bill in the interest of having it move into law.

The committee adjourned.

**[Traduction]**

de supprimer complètement le taux, il serait possible de ne le faire qu'après qu'une certaine quantité de marchandises auraient été importées au cours d'une année. Je reconnais qu'il s'agit d'un nouveau pouvoir de genre discrétionnaire mais qui représente un adoucissement comparativement à ce qu'on pourrait avoir s'il n'existait pas.

**Le président:** Il permet de graduer les taux.

**M. Russell:** C'est exact.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

je ne suis pas en mesure de vous dire aujourd'hui quel jour de la semaine prochaine se tiendra la prochaine réunion sur ce bill. Je sais que le ministre sera ici à 2 heures, mardi après-midi, pour l'étude du Bill S-24.

Si je peux le prévenir, si la transcription des délibérations de la séance d'aujourd'hui est prête à ce moment-là, et si M. Russell pouvait déterminer sur quel point exactement nous devrions poser des questions au ministre, nous pourrions peut-être poursuivre cette étude mardi, si nous en avons le temps.

Jeudi prochain, nous nous réunirons certainement le matin si le Sénat approuve la motion que j'ai l'intention de présenter mardi soir afin de renvoyer la question des répercussions que les modifications fiscales prévues dans le budget déposé le 12 novembre 1981 pourraient avoir sur les particuliers, les sociétés, les organismes de charité, les sociétés d'assurance-vie et d'autres organismes.

**Le sénateur Cook:** Ce sera là une interpellation des plus simples.

**Le sénateur Buckwold:** De combien d'années disposez-vous?

**Le président:** Nous irons jusqu'à la fin. A votre place, je ne m'inquiéterais pas du temps que cela peut prendre. Nous disposons de moyens pour couper au plus court. J'aimerais commencer cette étude, si le Sénat y consent, au plus tard jeudi matin de la semaine prochaine.

C'est là le programme qui vous attend. Nous ne pouvons pas nous contenter à rester ici à attendre que les bills sur l'impôt nous arrivent. Qui peut dire quand ils nous parviendront? Nous ferions tout aussi bien de nous préparer. On a constaté qu'il y avait des différences entre le budget qui a été déposé et les documents qui l'accompagnaient, et il serait grand temps que nous trouvions le moyens de débrouiller tout cela. Discutons-nous de ce qui s'est passé le jour du dépôt du budget ou des différences? Voilà le programme.

Monsieur Russell, nous vous inviterons peut-être à comparaître encore une fois. Je vous ai déjà dit quelles mesures vous pourriez prendre à mon avis pour accélérer le travail qui nous reste à faire sur ce bill avant son adoption.

Le comité s'ajourne.









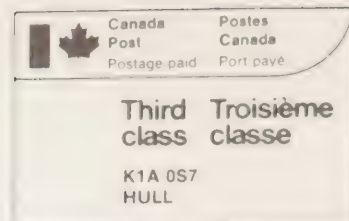












*If undelivered, return COVER ONLY to*  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada  
45 Sacre-Coeur Boulevard  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada  
45 boulevard Sacre-Coeur,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

#### WITNESSES—TÉMOINS

*Department of Finance (Tariffs Division):*

Mr. Lyle Russell, Director;  
Mr. R. Catellier, Section Head;  
Mr. Darwin Saterstrom, Tariff Officer.

*Ministère des Finances (Division des tarifs):*

M. Lyle Russell, directeur;  
M. R. Catellier, chef de section;  
M. Darwin Saterstrom, agent des tarifs.



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Tuesday, March 2, 1982

Le mardi 2 mars 1982

Issue No. 79

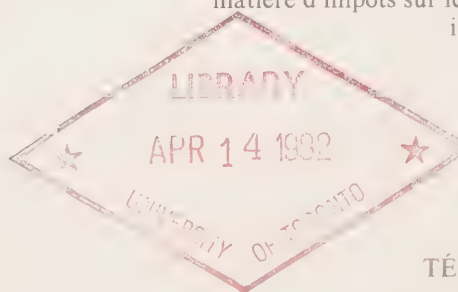
Fascicule n° 79

### Third Proceedings on:

Bill S-24, "An Act to implement an agreement between Canada and the Federal Republic of Germany for the avoidance of double taxation with respect to taxes on income and certain other taxes"

### Troisième fascicule concernant:

Le Projet de loi S-24, «Loi de mise en œuvre d'un accord conclu entre le Canada et la République fédérale d'Allemagne en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et de certains autres impôts»



WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	McIlraith
Buckwold	Molson
Charbonneau	Murray
Cook	*Perrault
*Flynn	Riel
Godfrey	Roblin
Hayden	Tremblay
Hays	Walker(19)
Lafond	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	McIlraith
Buckwold	Molson
Charbonneau	Murray
Cook	*Perrault
*Flynn	Riel
Godfrey	Roblin
Hayden	Tremblay
Hays	Walker(19)
Lafond	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, February 9, 1982:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Leblanc, seconded by the Honourable Senator Frith, for the second reading of the Bill S-24, intituled: "An Act to implement an agreement between Canada and the Federal Republic of Germany for the avoidance of double taxation with respect to taxes on income and certain other taxes".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Leblanc moved, seconded by the Honourable Senator Stollery, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 9 février 1982:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Leblanc, appuyé par l'honorable sénateur Frith, tendant à la deuxième lecture du Bill S-24, intitulé: «Loi de mise en œuvre d'un accord conclu entre le Canada et la République fédérale d'Allemagne en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et de certains autres impôts».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Leblanc propose, appuyé par l'honorable sénateur Stollery, que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 2, 1982  
(108)

*[Text]*

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2:00 p.m. to consider the following:

Bill S-24 - "An Act to implement an agreement between Canada and the Federal Republic of Germany for the avoidance of double taxation with respect to taxes on income and certain other taxes".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Buckwold, Cook, Godfrey, Lafond, McIlraith, Murray and Roblin. (8)

*Present, but not of the Committee:* The Honourable Senators Beaubien and Leblanc. (2)

*Witnesses:*

The Honourable Pierre Bussières, Minister of State (Finance).

*Department of Finance:*

Mr. Marc Cuerrier, Solicitor, Legal Services.

Following the opening statement by the Minister he and Mr. Cuerrier answered certain questions put by members of the Committee.

At 3:30 p.m. the Committee proceeded to the next order of business.

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 2 MARS 1982  
(108)

*[Traduction]*

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 heures pour étudier:

Le projet de loi S-24, «Loi de mise en œuvre d'un accord conclu entre le Canada et la République fédérale d'Allemagne en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et de certains autres impôts».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Buckwold, Cook, Godfrey, Lafond, McIlraith, Murray et Roblin. (8)

*Présents mais ne faisant pas partie du Comité:* Les honorables sénateurs Beaubien et Leblanc. (2)

*Témoins:*

L'honorable Pierre Bussières, ministre d'État (Finances).

*Ministère des Finances:*

M. Marc Cuerrier, avocat, Contentieux.

Après la déclaration préliminaire du ministre, lui et M. Cuerrier répondent à certaines questions posées par les membres du Comité.

A 15 h 30, le Comité passe à l'article suivant de l'ordre du jour.

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, March 2, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill S-24, Canada-Germany Tax Agreement Act, 1982, met this day at 2 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, appearing before us today in our consideration of Bill S-24 is the Minister of State (Finance), the Honourable Pierre Bussières. Up to this stage we have had an explanation of and some discussion on the bill, and certain points developed, of which the minister is now aware. Our purpose in inviting him here today is to discuss those points that were raised. The two honourable senators who raised those points, Senator Godfrey and Senator McIlraith, now have the opportunity to raise them with the minister.

**Senator Godfrey:** Mr. Chairman, I presume the minister has briefed himself; therefore there is no point in my repeating the details. It is all in the transcript of February 16. Therefore I would like to hear what the minister has to say, particularly with regard to the two main points that I raised, the first being the procedure of disallowance whereby, in effect, the government can change a tax treaty over the objections of the House of Commons—who may vote to disallow—but not the Senate; and, secondly, that in order to provoke even a three-hour debate, it would require the signature of 50 members of the House of Commons, and 20. We suggested 20 and 10. There was also another technical matter; but those were the two main points.

**L'honorable Pierre Bussières, ministre d'État (Finances):** Monsieur le président, si vous le permettez, j'ai effectivement suivi avec grand intérêt les discussions que les membres de votre comité ont eues sur la question du projet de loi S-24. J'ai remarqué que les entretiens que vous avez eus avec plusieurs représentants du ministère ont été extrêmement intéressants. Je ne veux surtout pas revenir sur des choses qui ont déjà été étudiées, surtout que vous connaissez très bien et sur les objectifs du projet de loi, les grandes lignes qu'ils sous-tendent qui ont été expliquées par votre collègue, le sénateur Leblanc, lors de la présentation du projet de loi.

J'aimerais, cependant, rappeler certains points que vous avez soulignés et qui m'ont frappé. J'ai noté, par exemple, les interventions des sénateurs Phillips, Buckwold, Godfrey, McIlraith et Cook, et vos interventions à vous-mêmes, monsieur le président. De ces interventions il m'a semblé que l'on pouvait séparer vos préoccupations en deux groupes. Le deuxième groupe est celui même auquel vous venez de faire allusion, sénateur Godfrey. Le premier groupe touchait surtout des interrogations quant à l'interprétation ou encore quant à la portée et même quant à la nature de certaines des dispositions qui étaient contenues dans ce projet de loi.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 2 mars 1982

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, chargé d'étudier le projet de loi S-24, Loi de 1982 sur l'accord Canada-Allemagne en matière d'impôts se réunit aujourd'hui à 14 heures.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*), occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, dans le cadre de notre étude du projet de loi S-24, notre témoin est aujourd'hui l'honorable Pierre Bussières, ministre d'État aux finances. Nous nous étions proposés pour commencer d'étudier le projet de loi S-24. Jusqu'à présent, on a fourni une explication sur ce projet de loi, on en a discuté, et il en est ressorti un certain nombre de points dont le Ministre est maintenant au courant. C'est pour discuter de ces divers points que nous l'avons invité à comparaître aujourd'hui. Les deux honorables sénateurs qui les ont soulevés, le sénateur Godfrey et le sénateur McIlraith, vont maintenant pouvoir en discuter avec le Ministre.

**Le sénateur Godfrey:** Monsieur le président, j'imagine que le Ministre s'est documenté et qu'il est inutile de répéter les détails. Tout est dans le procès-verbal du 7 février. J'aimerais donc entendre ce que le Ministre a à dire, en particulier en ce qui concerne les deux points principaux que j'ai soulevés. Le premier a trait à la procédure de désaveu qui permet dans la pratique au gouvernement de modifier des conventions fiscales en passant outre aux objections de la Chambre des communes—qui peut voter une motion de désaveu, mais non le Sénat. Ma seconde remarque a trait au fait que pour provoquer ne serait-ce qu'un débat de trois heures, il faut obtenir la signature de 50 députés de la Chambre des communes et 20 membres du Sénat. Nous avions proposé les chiffres de 20 et de 10. Il y avait également une autre question de caractère technique; mais ce sont là les deux points principaux.

**The Honourable Pierre Bussières, Minister of State (Finance):** Mister Chairman, if I may be permitted, I have followed with great interest the discussions your Committee members have had on the question of Bill S-24. I noted that the discussions you have had with a number of departmental representatives were also very interesting. I particularly do not wish to rehash matters that have already been studied, especially those that you are very familiar with, nor to review the objectives of the Bill and their underlying broad lines that were explained by your colleague, Senator Leblanc, at the time the Bill was introduced.

However, I wish to review certain matters you emphasized, that struck me. I noted, for example, comments made by Senators Phillips, Buckwold, Godfrey, McIlraith and Cook, and those you made yourself, Mister Chairman; from these comments it seems to me that two types of concerns emerge. The second type is the one to which you, Senator Godfrey, have alluded, and the first touches especially questions of interpretation, impact, and even the nature of some of the provisions of the Bill.



*[Text]*

La deuxième question, m'apparaît ou je perçois comme une question de procédure, procédure d'amendement futur au traité et procédure qui se fait par voie de décret. Votre première série de préoccupations, groupée sous quatre points principaux, je pense que vous en avez discuté à votre satisfaction et que les réponses aux interrogations que vous aviez ont été répondues à votre satisfaction par les représentants du ministère.

Pour ce qui est de la seconde préoccupation, comme je l'indiquais, elle portait sur la procédure d'amendement par décret, amendement de l'accord que nous sanctionnons, en fait, et maintenant que nous sanctionnons la loi de mise en œuvre dans ce projet de loi.

Si vous le voulez bien, je vais me permettre de reprendre la procédure qui est prévue aux articles 5 et 6 du projet de loi. Quant à la procédure, on peut la résumer comme suit: 1) il y aurait décret du gouverneur en conseil, déclarant tout amendement à l'accord approuvé par le Canada. Dans un deuxième temps, on aurait un dépôt du décret devant le Parlement. C'est l'article 6, le premier paragraphe.

Dans la troisième étape, on dit que le décret entre en vigueur le trentième jour de séance suivant son dépôt, sauf si une motion adressée à l'une ou l'autre chambre, en vue de l'annulation dudit décret a été remise au président de la chambre concernée.

Concernant la quatrième étape, vous vous interrogez sur le nombre, à savoir si 20 sénateurs ou 50 députés doivent déposer une motion avant le vingtième jour de séance suivant le dépôt du décret.

Dans une cinquième étape, le débat est limité à une durée de trois heures, ce qui fait aussi l'objet de vos préoccupations.

Le sixième point, c'est que si la motion négative est adoptée par une chambre, elle est renvoyée à l'autre chambre pour qu'elle aussi, cette autre chambre, l'approuve. Le décret est rejeté si, et seulement si les deux chambres ont voté en faveur de la motion négative, ce qui fait également l'objet de vos préoccupations.

D'abord, vous avez manifesté votre préoccupation concernant cette procédure prévue aux articles 5, 6 et 7 de la loi et qui enlèverait—c'est une expression qui a été utilisée—le droit de veto au Sénat. Ainsi, dans le cas où le Sénat approuverait une motion qui abrogerait le décret prévu à l'article 5 et que la même motion ne serait pas agréée par la Chambre des communes, le décret, tel qu'on lit les dispositions du projet de loi, entrerait quand même en vigueur.

Vous avez suggéré, et particulièrement le sénateur Godfrey et le sénateur McIlraith, que le décret soit révocable par motion négative de l'une ou de l'autre chambre. Le deuxième point que j'ai indiqué, en faisant mon résumé tantôt, c'est que le nombre de députés ou de sénateurs pouvant introduire une motion négative vous semble trop élevé. L'on pourrait réduire ce nombre de 50 en ce qui touche les députés et réduire le nombre de 20 en ce qui touche les sénateurs, suivant votre opinion.

Troisièmement, que la procédure devrait recommencer à nouveau dans le cas où le Parlement est prorogé ou dissout avant que les dates limites indiquées dans le projet de loi soient expirées puisque, dans le cas de la prorogation, on ne prévoit

*[Traduction]*

The second concern seems to me to be a question of procedure, a procedure concerning future amendments to the act and a procedure established by an order. I believe that your first concerns, grouped under four main points, were discussed to your satisfaction, and clarification has been obtained from departmental representatives.

Your second concern, as I have already pointed out, focuses on the procedure to amend this agreement which we propose to pass; in fact, what we propose to amend is the Act to Implement this agreement.

With your permission, I will review the procedure outlined in Sections 5 and 6 of the Bill. In summary, it is as follows: first, the Governor-in-Council may, by order, declare that any supplementary agreement is approved by Canada; second, the order would be laid before Parliament. This is outlined in the first paragraph of Section 5.

Third, the order shall come into force on the thirtieth sitting day of Parliament after it has been laid before Parliament, unless a motion for the consideration of either House to the effect that the order be revoked is filed with the Speaker of the appropriate House.

Fourth, such a motion must be signed by not less than twenty Senators or fifty members of the House of Commons who must file it before the twentieth sitting day of Parliament after the order had been laid before Parliament.

Fifth, and one of your concerns, the debate is limited to not more than three hours.

Sixth, and also a concern you have, if the motion is adopted, by one of the Houses, it is sent to the other for its approval. The order is revoked if, and only if, both Houses have voted in favour of the motion for disallowance.

To begin with, your concern is that the procedure outlined in Sections 5, 6 and 7 of the Bill would remove the Senate's right of veto. Thus, in the case where Senate had approved a motion abrogating the order provided for in Section 5, and the same motion were not approved by the House of Commons, the order, in accordance with the provisions of the Bill, would nevertheless take effect.

You have suggested, particularly you Senators Godfrey and McIlraith, that the order be revocable by negative motion of one or the other of the Houses. The second point I referred to earlier in my remarks concerns the number of members of the House of Commons or Senators required to propose a negative motion, which seems to you to be too high. Consideration could be given to a reduction from 50 members and 20 senators.

Thirdly, in the event Parliament is prorogued or dissolved before the expiry of the deadline outlined in the Bill, the procedure should start anew, since in the case of prorogation nothing is provided for in the first part of the proposed act to implement the agreement.

*[Text]*

rien dans la première partie de la Loi de mise en œuvre de cet accord.

Finalement, refusant la proposition qu'un accord fiscal international vise à soulager plutôt qu'à alourdir le fardeau fiscal d'un contribuable, vous avez suggéré qu'un amendement futur de l'accord par décret, visant, par exemple à réduire le privilège, serait l'équivalent d'un impôt supplémentaire, et que dans cette hypothèse, cela devrait plutôt être fait par législation, par avis de voies et moyens.

Comme vous êtes à même de le constater, monsieur le Président, membres du comité, les questions qui ont été soulevées se rapportent fondamentalement à une question de procédure parlementaire. Tout changement à cette procédure aurait un impact significatif sur la conduite des affaires du Parlement. D'abord, j'ai été surpris de relever l'expression de perte du droit de veto lorsque ces amendements à l'accord procéderaient, premièrement, par voie de décret, et deuxièmement par motion négative des deux chambres.

Je voudrais d'abord que l'on se rappelle, ensemble, certains précédents et vous citer certaines lois du Parlement qui contiennent des dispositions similaires, à savoir que dans les circonstances qui sont décrites à l'article 6, l'annulation d'un décret du gouvernement en conseil exige une motion négative de la part des deux chambres.

Quelques-unes de ces lois sont, par exemple, la Loi sur les sanctions économiques contre l'Iran. Vous vous souvenez que les deux chambres avaient adopté cette loi il n'y a pas si longtemps. C'est l'article 7 de cette loi qui renferme cette disposition. Je pourrais citer, également, la Loi sur la sécurité de la vieillesse, à l'article 22-4; La Loi de la convention sur la sécurité des conteneurs. Et vous vous souvenez, également, que cette loi était adoptée, si je me souviens bien, à la fin de juin 1980, il n'y a pas si longtemps. Il y a aussi la Loi sur l'inspection de l'électricité et du gaz qui a été adoptée au début de 1981; la Loi sur l'Office de l'énergie; la Loi sur les règlements des revendications des autochtones de la baie James et du nord québécois. Si je me souviens bien, on l'avait adoptée à la fin de 1978.

Certaines lois prévoient même qu'une motion négative soit adoptée par la Chambre des communes seulement. Donc, elles n'exigent pas que ce soit une motion des deux chambres, mais seulement de la Chambre des communes. Enfin il y a la Loi sur la révision des limites de circonscription électorale et l'article 125 de la Loi de l'impôt sur le revenu.

Compte tenu des précédents et de la situation actuelle, le gouvernement ne croit pas que la procédure qui est établie aux articles 5 et 6 du projet de loi équivaut à enlever—je mettrais l'expression entre guillemets—le droit de veto au Sénat, puisque le Sénat doit, de toute façon, approuver ce que l'on fait actuellement, c'est-à-dire la législation habilitante.

Vous savez sans doute que le Canada est déjà signataire de 32 lois pour éviter la double taxation. Au cours des prochaines années, le gouvernement entend augmenter cette proportion à environ 60. Il est donc normal d'inclure dans la loi de mise en œuvre, une disposition qui permet, de temps à autre, lorsque les deux parties en conviennent, d'amender lesdits accords.

*[Traduction]*

Finally, disagreeing with the proposal that an international fiscal agreement is always relieving and never charging, you have suggested that a future amendment of the agreement by order, aiming, for example, to reduce a prerogative would have the effect of an additional tax, and given this hypothesis, such an action should be accomplished through legislation by notice of ways and means.

As you are aware, Mister Chairman and Members of the Committee, the concerns that were raised have to do basically with matters of parliamentary procedure. Any change to this procedure would have a significant impact on the conduct of the affairs of Parliament. From the outset, I was surprised to notice the expression "loss of the right of veto" where the amendments to the agreement proceeded first by means of an order, and secondly by motion to disallow from both Chambers.

I would like to call to mind at this time certain precedents and quote from certain pieces of legislation which contain similar provisions, namely that under the circumstances outlined in section 6, a motion to disallow from both Houses is required in order to revoke an Order by the Governor-in-Council.

A number of these acts are, for example Iranian Economic Sanctions Act. You will recall that both Houses adopted this act not too long ago. Section 7 of that statute includes that provision. As a further example, I could cite section 22-4 of the Old Age Security Act or the Container Safety Conventions Act. And, you will no doubt also recall that this act was adopted not so far ago, I believe, at the end of June 1980. There was also the Electricity and Gas Inspections Act adopted at the beginning of 1981; there was the Office of Energy Act; and, there was the James Bay and Northern Quebec Native Claims Settlement Act. This, as I recall, was adopted at the end of 1978.

Some statutes provide for such a motion to disallow from the House of Commons only. Finally, there are the Electoral Boundaries Readjustment Act and section 125 of the Income Tax Act.

Considering the precedents and the situation today, the Government does not believe that the procedure outlined in sections 5 and 6 of the Bill constitutes, and here I would add quotation marks to the expression, a loss of the "right of veto" of Senate, since, in any case, Senate must approve what we propose, that is the enabling legislation.

You no doubt are aware that Canada is already signatory to 32 agreements concerning double taxation. In the future, the Government intends to increase this number to 60. It is normal, therefore, to include in the enabling legislation a provision which would allow, from time to time, the amendment of the said agreement when both parties concur.



## [Text]

Corollairement, il est de première importance de développer une procédure d'amendement ou une procédure de modification qui éviterait une concertation exagérée de la période parlementaire. En fait, il s'agit d'adopter une procédure qui serait plus souple et plus expéditive.

La procédure qui est inscrite dans le projet de loi S-24 est semblable à celle qui a été adoptée par le Parlement dans quatre lois de mise en œuvre. Ces quatre autres lois de mise en œuvre, on s'en souvient, couvraient des accords pour éviter la double taxation avec 21 pays. Je me souviens que nous avons eu l'occasion, monsieur le Président, de discuter de ces lois ici même. Je vous rappellerai que cette procédure avait été à chaque fois acceptée par vous-même et par le Sénat.

Il faut bien comprendre que cette délégation à la fois par la Chambre des communes et par le Sénat, au gouverneur en conseil, de décréter des amendements à l'accord, n'équivaut nullement et ne vise en aucune façon à retirer un quelconque droit de veto au Sénat. La procédure actuelle n'a comme seul objectif que l'utilisation plus efficace, la gestion plus efficace des affaires parlementaires. Voilà pour la première objection.

La deuxième objection concernait le nombre de députés ou le nombre de sénateurs devant signer la motion négative. Je pense qu'il y a toujours un aspect relatif quand on fixe un nombre donné dans de telles circonstances. Cependant, si nous regardons le nombre total des membres du Sénat et si nous regardons le nombre total des membres de la Chambre des communes, je pense que la proportion relative entre le nombre de signatures exigées et l'ensemble du corps du Sénat et l'ensemble du corps de la Chambre des communes est une proportion relative acceptable. Si par exemple, sur 282 députés, il n'y en n'avait pas une cinquantaine qui seraient intéressés à ce qu'un débat se fasse sur ce sujet, cela serait un signe, à mon sens extrêmement important, que la discussion n'est pas fondamentale, et que la Chambre dans sa très forte majorité semble d'accord avec les dispositions ou la disposition de la loi. Le nombre actuel de sénateurs et de députés qui est requis pour mettre de l'avant une motion négative est devenu, si vous me permettez l'expression, un nombre standard. Il n'est pas déraisonnable. Il doit être examiné de façon relative ou si vous préférez un autre mot, de façon proportionnelle. Encore une fois, on doit admettre qu'il serait extrêmement difficile à l'une ou l'autre chambre de faire adopter une motion négative si cette chambre était incapable de réunir un minimum de ses membres afin de signer ou de demander qu'un tel débat ait lieu.

Alors, j'en ai discuté avec mon collègue le président du Conseil privé et je ne vois pas une raison fondamentale de changer le type de proportion.

Troisièmement monsieur le Président, en comité tantôt, le sénateur Godfrey a soulevé un point intéressant. Dans l'hypothèse d'une prorogation ou d'une dissolution du Parlement, qu'advient-il de la motion qui serait déposée? Il n'y a effectivement aucune disposition, dans le projet de loi que nous étudions, qui traite de cette situation.

Je suis donc disposé à ce qu'on considère un amendement de nature procédurale au projet de loi S-24, amendement visant à prévoir la situation qui pourrait survenir, c'est-à-dire le dépôt

## [Traduction]

As a corollary to this, it is quite important that an amending or a modifying procedure be developed that would avoid too lengthy a parliamentary debate on this question. In effect, we are talking about a procedure that would be more flexible and expeditious.

The procedure outlined in Bill S-24 is similar to the one already adopted by Parliament in four acts. These four other acts, we recall, cover agreements with 21 countries on the avoidance of double taxation. I recall, Mr. Chairman, that we have discussed these acts here. I remind you that this procedure was one to which you and the Senate agreed.

Let us be clear on the fact that this delegation of power by the House of Commons and the Senate to the Governor-in-Council allowing him to proclaim amendments to an agreement, in no way aims at abrogating a so-called Senate "right of veto". The existing procedure has no other objective than the more efficient management of parliamentary business. So much for your first objection.

The second concerns the number of members of parliament or the number of senators required to sign the negative motion. I think that there is always something relative to numbers arrived at under such circumstances. However, if we consider the total number in the Senate, and the total number in the House of Commons, I believe that the relative proportion between the number of signatures required and the number in both Houses is acceptable. For example, out of 282 members, if there were not even fifty interested in a debate of this matter, this would be to my mind an important indication that such a discussion is not of prime importance, and that the majority in the House of Commons seems to be in agreement with the provisions of the Bill. The actual number of Senators and Members required to introduce a negative motion has become, if you will forgive the expression, standard practice. It is not unreasonable. It must be examined in a relative fashion or, if you prefer another word, in a proportional fashion. It bears repeating that it would be extremely difficult for one or the other House to adopt such a motion if either one is incapable of mustering the minimum number of its members in order to ask that such a debate be held.

As such, I have discussed it with my colleague, the President of the Privy Council, and I do not see any basic reason to change that proportion.

Thirdly, Mr. Chairman, in committee earlier, Senator Godfrey raised an interesting point. Considering prorogation or dissolution of Parliament hypothetically, what would happen to a motion already introduced? In effect, no such provision for this is included in the Bill we are studying.

I am, therefore, disposed to consider an amendment of a procedural nature to Bill S-24, aimed at anticipating such a situation, where Parliament would be dissolved before the



*[Text]*

d'un décret et la dissolution du Parlement avant la fin du trentième jour de séance et avant que la procédure de motion négative ne soit initiée.

Je vous ferai remarquer que le problème ne se pose pas pour la prorogation du Parlement, puisque le temps s'écoule seulement lorsque les deux chambres siègent. Nous retrouvons cette disposition au sous-paragraphe 9 de l'article 6.

Donc, dans le cas d'une dissolution, il peut être possible d'envisager le redépôt du décret devant le nouveau Parlement et le recommencement de la procédure.

En terminant, je voudrais souligner ou rappeler que l'essence de l'article 5 du projet de loi est de permettre au gouvernement de signer des accords complémentaires visant à modifier ou abroger ou ajouter aux accords existants. Cet article ne vise en aucune façon à lever un nouvel impôt par décret.

Théoriquement, un amendement futur peut modifier «de facto» la situation d'un contribuable en particulier, en lui retirant par exemple certains privilèges fiscaux. Cela n'affecte pas le fardeau général de taxation imposé par la Loi de l'impôt sur le revenu pour tous les citoyens canadiens. La négociation de tout accord supplémentaire doit être faite en suivant les dispositions ou la structure de la Loi de l'impôt sur le revenu et en respectant surtout l'application des taxes qui sont autorisées par cette loi.

Un amendement futur de l'accord ne modifiera jamais la Loi de l'impôt sur le revenu, bien qu'elle puisse avoir des conséquences pour un individu. Par conséquent, si un amendement futur retire certains privilèges, cela ne constitue pas une mesure équivalente à une nouvelle taxe, puisque les nouveaux revenus non privilégiés et non exonérés, seront maintenant imposés non pas en fonction d'un nouvel impôt, mais d'un impôt déjà prévu par la législation domestique. S'il n'y a pas d'impôt prévu par la législation domestique, ces nouveaux revenus ne seront pas imposables.

En conclusion, l'accord n'autorise aucunement le gouverneur en conseil à modifier la loi canadienne de l'impôt par décret. Il faut cependant comprendre que, même si le Parlement conserve son pouvoir de lever des impôts, un accord fiscal international impose des obligations que les parties contractantes doivent respecter.

Monsieur le président, j'ai tenté de couvrir les principaux points qui étaient restés en suspens, et si vous le désirez, nous allons aborder la discussion.

Senator McIlraith: Mr. Chairman, I would like to touch on only one or two of the points dealt with by the minister. I notice in the translation of the minister's remarks that he said that the objective of the government was the efficient utilization of Parliament's time. I had always thought it was the other way around, that Parliament's determined the utilization of governments' time. Perhaps that expression was an inadvertent result of the translation and we do not have to deal with it further.

If there is any variation made to the tax agreement, it must go through the whole process of the usual ratification by Parliament. I have no objection at all to there being a limitation of time; as far as I am concerned, the allotment of three

*[Traduction]*

thirtieth day of the session and before such a negative motion were initiated.

I would have you notice however, that the problem does not occur when Parliament is prorogued, since time runs only when both Houses are in session. This provision appears in sub-paragraph 9 of Section 6.

Thus, in the case of dissolution, it may be possible to consider re-introducing the order to the new Parliament and to begin anew the procedure.

Before closing, I wish to underline that the thrust of Section 5 of Bill S-24 is to allow the Government to sign supplementary agreements aimed at modifying, abrogating, or adding to existing agreements. This section in no way aims at raising new taxes by order.

Theoretically, a future amendment can modify de facto the situation of a taxpayer by withdrawing from him certain fiscal advantages. This does not affect the general burden of taxation imposed by our tax laws on all Canadians. Any supplementary agreement would have to be arrived at in consideration of the provisions or the structure of the Income Tax Act, and, in particular, the tax measures which the law authorizes.

Any future amendment of the agreement could not modify the Income Tax Act, though it may be of consequence to an individual. Therefore, if a future amendment withdraws certain advantages, this does not constitute a new tax since the new earnings, not privileged and not exonerated, will be taxable not in accordance with a new taxation but according to taxation already provided for in Canadian legislation. If no such taxation is provided for by our laws, the new earnings will not be taxable.

In conclusion, the agreement in no way authorizes the Governor-in-Council to modify by order the Income Tax Act of Canada. However, it must be understood that, even if Parliament retains its power to raise taxes, an international fiscal agreement imposes certain obligations that the contracting parties must respect.

Mister Chairman, I have attempted to cover the main points which had been left in abeyance, and, if you wish, we can now start the discussion.

Le sénateur McIlraith: Monsieur le Président, j'aimerais revenir sur un ou deux des points évoqués par le Ministre. Je remarque dans la traduction de ses commentaires qu'il a déclaré que le gouvernement avait pour objectif l'utilisation efficace du temps du Parlement. J'avais toujours cru que c'était le contraire. Peut-être s'agit-il là d'une inadvertance de la traduction et n'est-il pas nécessaire de poursuivre la question.

Si la moindre modification est apportée à l'accord, elle doit passer par le processus habituel de ratification par le Parlement. Je n'ai rien contre une limitation du temps imparti; en ce qui me concerne, trois heures suffisent largement. J'aime-

[Text]

hours is enough time. I should like, however, to deal with this question of the numbers. As I understood the minister's statement, reference was made to the total numbers of the membership in the House of Commons. The number 50 is not related to anything in parliamentary procedure that I am aware of, although that is the number of members required in order to start the procedure which will deal with the matter.

**The Chairman:** You mean that it could just as easily be 40 or 60 members?

**Senator McIlraith:** Exactly.

**Senator Godfrey:** For that matter, it could be 39 members, because that is what the Liberals were down to once.

**Senator McIlraith:** I once sat in a parliament where the total membership was 48. During the life of such a parliament, there would be no right of the members, other than the government supporters, to bring this matter up for treatment by the house on the three-hour basis.

I note also that, in my time, the membership of one of the third parties in the house had never exceeded 31, although I stand to be corrected. The quorum in the House of Commons is 20 members. It seems to me that, in relation to those facts, it is not responsible to require 50 members in order to have the matter dealt with by the house. I believe that is a point that the government should consider. I just cannot accept that 50 is a reasonable number. I believe a case could be made for using the quorum as a more appropriate standard; that is, 20 in the House of Commons and 15 in the Senate. I do not, however, want to argue what the number should be. I just want to point out that, in the light of the history of the last number of years, to require any more than 30 members in the House of Commons is simply not realistic; 50 is just too high. We carried on in 1958 or 1962 with 48 members. To tell us that we could not even raise a question like this for debate for three hours would be telling us something I could not accept. It may seem strange to you that I am arguing for the rights of the members of the House of Commons. I will simply say that I don't forget some of those things easily. I hope the government will take a look at that point.

I would expect that my colleagues will deal with the other procedural matters with regard to clause 6. In clause 5(1) the minister seemed to refer to the modification or abrogation of certain provisions contained in the agreement. I should like to draw to his attention the language of clauses 5(1) and 5(2). Perhaps I will deal with clause 5(2) first. Clause 5(2) makes it clear that when there is a supplementary agreement or another agreement and the provisions of any other law, the supplementary agreement prevails to the extent of the inconsistency. That is a pretty wide power when one bears in mind that that means the agreement is binding even if it differs from the Income Tax Act. It is a relieving agreement. I have no quarrel with that provision being there, but I want to point out the significance of it. It means that the supplementary agreement is the overriding document to the extent that it is inconsistent with the provisions of the Income Tax Act.

[Traduction]

rais cependant revenir à cette question de nombres. Si je comprends bien les déclarations du Ministre, il parlait du nombre total de députés à la Chambre des Communes. Le chiffre de 50 n'a, à ma connaissance, aucun rapport avec la procédure parlementaire, bien qu'il s'agisse là du nombre de députés requis pour engager le débat sur la question.

**Le président:** Vous voulez dire «pourquoi pas 40 ou 60 députés?»

**Le sénateur McIlraith:** Exactement.

**Le sénateur Godfrey:** Ou même 39, car c'est là le nombre auquel les libéraux se sont trouvés une fois réduits.

**Le sénateur McIlraith:** J'ai autrefois siégé dans un Parlement qui avait 48 membres au total. Pendant l'existence d'un tel parlement, ses membres, autres que les partisans du gouvernement, n'auraient aucun droit de soulever la question à la Chambre et d'en discuter pendant trois heures.

Je note également, que de mon temps, un des partis tiers n'a jamais plus de 31 députés, encore que je puisse me tromper. Le quorum à la Chambre des communes est de 20 députés. Il me semble qu'en fonction de tout cela, il n'est pas raisonnable d'exiger la signature de 50 députés pour que la question soit étudiée à la Chambre. J'estime que le gouvernement devrait en tenir compte. Je me refuse à croire que 50 soit un nombre raisonnable. Je considère que l'on peut défendre un quorum plus approprié; 20 députés de la Chambre des communes et 15 membres du Sénat. Je n'ai pas la prétention de vous dire combien ils devraient être mais je tiens à souligner que l'expérience d'un nombre appréciable d'années m'a appris qu'il n'était pas raisonnable d'exiger plus de 30 députés de la Chambre des communes et que d'en vouloir 50 était tout simplement excessif. En 1958 ou en 1962, nous nous en sommes sortis avec 48 députés. Nous dire que nous ne pourrions même pas provoquer un débat de trois heures autour d'une question telle que celle-ci est tout simplement inacceptable. Cela vous étonnera peut-être de me voir défendre les droits des députés. Je tiens simplement à dire que ce sont là des choses que je n'oublie pas aisément. J'espère que le gouvernement en tiendra compte.

Je pense que mes collègues vont aborder les autres questions de procédure ayant trait à l'article 6. À l'article 5(1) le Ministre paraissait faire allusion à la modification ou l'abrogation de certaines dispositions figurant dans l'accord. J'aimerais appeler son attention sur le terme utilisé dans les articles 5(1) et 5(2). Commençons, si vous le voulez, par l'article 5(2). Il précise sans l'ombre d'un doute que lorsqu'il y a un accord complémentaire ou un autre accord et les dispositions d'une autre loi quelle qu'elle soit, c'est l'accord complémentaire qui l'emporte sur les dispositions incompatibles de cette loi. Cela lui donne une portée assez considérable si l'on songe que cela rend l'accord exécutoire même s'il va à l'encontre de la loi sur l'impôt sur le revenu. Il s'agit donc là d'un accord d'allègement. Je n'ai pas d'objection à ce que cette disposition y figure, mais je tiens à en souligner l'importance. Elle signifie que l'accord complémentaire est le document qui prime dans la



[Text]

Given that the supplementary agreement can have this wide range of authority for change, it can override a provision in the Income Tax Act. The Governor in Council is asking us to grant authority by Order in Council, "intended to alter, revoke, replace or add to the Agreement—" and it goes on from there. The words, "alter, revoke, replace or add to" could be applied to clauses or provisions in the agreement which will change over the years and will need to be modified in some way or another. This can arise in a number of ways, and there must be provision for it, so there is no quarrel with supplementary agreements *per se*. However, the Governor in Council has taken the authority through this procedure to "alter, revoke or replace" this agreement.

With great deference, surely, if you are going to replace the agreement, there should not be this modified simple procedure for it coming into force. Surely, it should come back to Parliament. What I am trying to point out is that the powers taken by the Governor in Council to avoid coming to Parliament are not limiting, as you indicated in your remarks, to those situations where there is some provision in the agreement that requires modification. You have taken a much wider power.

I am not familiar with all the precedents you cited, but I am familiar with some of them. My point is comparable to, for example, the Elections Act or the Customs Tariff Act. The taxation legislation in the Customs Tariff Act provides this power to the Governor in Council, but it is limited to a very narrow point, exactly what is dealt with in the main tariff items. But in this legislation you are taking the power that enables you to go into a very wide field and, in effect, impose or effect taxation directly. You do not need that power to accomplish what, I believe, it is the government wishes to accomplish by these two classes.

**The Chairman:** Of course, there is the limitation by virtue of the fact that you are dealing with another country.

**Senator McIlraith:** That is not within our control. I would like the ultimate limitation to be something granted by Parliament to the Governor in Council. I am quite prepared to grant them the power to modify the agreement within limits, but not to replace the agreement in total. That language is far too wide. If the minister looks at the other precedents, I think he will find that they are limited, except those that relate to other tax agreements. The precedents, I think, have no bearing on our discussion.

**Senator Godfrey:** Mr. Chairman, I agree with what Senator McIlraith has said, although, as I said at the previous meeting, in the spirit of compromise, I am prepared to waive some of the objections raised by Senator McIlraith if the procedure proposed is tidied up.

[Traduction]

mesure où il est en contradiction avec les dispositions de la Loi sur l'impôt sur le revenu.

Dans la mesure où cet accord complémentaire autorise de telles modifications, il peut avoir préséance sur une disposition de la Loi sur l'impôt sur le revenu. Le gouverneur en conseil nous demande d'autoriser par décret en conseil un accord «destiné à modifier, à abroger ou à remplacer l'Accord ou à y ajouter—» etc. Les termes «modifier, abroger remplacer ou ajouter» pourraient s'appliquer aux clauses ou aux dispositions de l'Accord qui changeront au fil des années et auront besoin d'être modifiés sous une forme ou sous une autre. Cela peut se produire de diverses manières, il faut le prévoir, de manière à ce que, par eux-mêmes, les accords complémentaires ne soulèvent pas d'objection. Cependant, par cette procédure, le gouverneur en conseil s'est arrogé les pouvoirs de «modifier, abroger ou remplacer» cet accord.

Avec tout le respect que je vous dois, si vous décidez de remplacer l'Accord, il ne devrait pas suffire de cette simple procédure modifiée. Il me paraît évident que la question devrait être soumise au Parlement. Ce que j'essaie de souligner c'est que les pouvoirs que s'est arrogés le gouverneur en conseil pour éviter d'aller devant le Parlement ne s'arrêtent pas, comme vous l'avez indiqué dans vos remarques, aux situations où certaines dispositions de l'Accord ont besoin d'être modifiées. Vous vous êtes arrogé des pouvoirs beaucoup plus étendus.

Sans connaître tous les précédents que vous avez cités, certains d'entre eux me sont familiers. Ce que je dis rappelle, par exemple, ce que l'on trouve dans la Loi sur les élections ou la Loi sur le tarif douanier. Les dispositions en matière de taxation contenues dans celles-ci accordent ce pouvoir au gouverneur en conseil, mais il est très limité et se réduit uniquement aux points principaux du tarif. Mais dans le cas présent, vous vous arrogez des pouvoirs qui vous permettent d'intervenir dans des domaines très divers et, dans la pratique, d'imposer directement des taxes. Vous n'avez pas besoin de tels pouvoirs pour réaliser ce que le gouvernement souhaite, je crois, accomplir grâce à ces deux classes.

**Le président:** Bien sûr, il y a les prescriptions inhérentes au fait que vous traitez avec un autre pays.

**Le sénateur McIlraith:** Cela échappe à notre contrôle. J'aimerais que le pouvoir ultime de restriction soit accordé par le Parlement au gouverneur en conseil. Je suis tout à fait disposé à accorder les pouvoirs requis pour modifier l'Accord dans certaines limites, mais pour le remplacer en totalité. Ce texte donne beaucoup trop de latitude. Si le Ministre se reporte aux autres précédents, je crois qu'il s'apercevra qu'ils sont limités, à l'exception de ceux qui ont trait à d'autres accords en matière d'impôts. A mon avis, ces précédents n'ont aucun rapport avec notre discussion.

**Le sénateur Godfrey:** Monsieur le président, je suis d'accord avec le sénateur McIlraith, encore que, comme je l'ai dit lors de notre dernière réunion, par esprit de compromis, je suis prêt à renoncer à certaines objections soulevées par le sénateur McIlraith s'il est mis un peu d'ordre dans la procédure proposée.



## [Text]

Mr. Minister, in your presentation you laid great emphasis on the fact that the Senate has lost its power of veto. I have been taking the opposite view and laying emphasis on the fact that the House of Commons, while it can alter, replace and do everything else to a taxing agreement, it can only do so with the consent of the Senate according to this legislation. Even though the House of Commons may vote to disallow an agreement, it must be approved by the Senate. I emphasize this aspect, because there can be no argument. You are permitting an appointed house to have a say over something done in an elected house. To me, this is the fundamental point upon which we must stand.

You also mentioned similar agreements that have been passed into legislation. I would remind you that the regulations committee brought out a report in July, 1980 which made certain recommendations dealing with this subject. It is because of the initiative of that committee in having its counsel review such legislation and the enabling clauses, that these matters are really being brought up and considered. In other countries, Parliament may be by-passed to this extent and the consent of the elected party is all that is necessary.

You also cited the Container Safety Conventions Act which provided for five hours' discussion. I quite agree that three hours' discussion is sufficient, because all we are really saying is, "Has Parliament the right to discuss the matter if a certain number of members agree to do so?" The reason I chose 20 members in the House of Commons is because I had in mind the third party which, at its peak, had 32 members and which has 21 now. There is also the approach of the minimum number of members necessary to form a party, that being 12.

The regulations committee, I believe, is interested in the principle of this matter as it relates to the future. These sorts of things have been slipping through the Senate and Parliament without the public or us really being aware of the implications. If I had not studied the matter as the chairman of the regulations committee, I would not be aware of this procedure. As a result of its studies, the committee recommended a procedure, but nothing has been done about our report to date, a year and a half later. We recommended in our report that the enabling clauses of every bill be referred to the regulations committee so that it might comment on them. We are not seeking power to make any changes, merely to comment. This recommendation has been ignored, so we decided to do it on our own. We told our counsel to give us a report on these bills. In this way, we have unilaterally improved parliamentary procedure. I do not see why the government cannot knock it down to 20 members. Certainly, I would be happy with even 15 members in the Senate, but I think 10 is more reasonable, because it is not beyond the realm of possibility that the opposition in the Senate could be below 10 members. In this way, we will eliminate any abuse.

## [Traduction]

Monsieur le ministre, vous avez beaucoup insisté dans votre témoignage sur le fait que le Sénat avait perdu son droit de veto. J'ai adopté l'attitude contraire en mettant l'accent sur le fait que si la Chambre des communes peut modifier, remplacer et faire un tas d'autres choses à un accord en matière d'impôts, elle ne le peut qu'avec le consentement du Sénat conformément à cette législation. Même si la Chambre peut refuser de reconnaître un accord, son vote doit être approuvé par le Sénat. J'insiste là-dessus parce qu'il ne peut y avoir aucune discussion sur la question. Il s'agit de permettre à une assemblée dont les membres sont élus d'avoir leur mot à dire sur une décision prise dans une assemblée dont les membres sont élus. Pour moi, il s'agit là du principe fondamental auquel nous devons nous tenir.

Vous avez également fait allusion à des accords similaires qui ont maintenant force de loi. Permettez-moi de vous rappeler que le Comité des règlements a présenté un rapport en juillet 1980 qui contient un certain nombre de recommandations dans ce domaine. C'est parce que ce Comité a pris l'initiative de faire étudier ces lois et leurs dispositions abilitantes, que ces questions sont vraiment soulevées et soumises à un examen. Dans d'autres pays, il peut être passé outre à l'autorité du Parlement à cet égard et le consentement du parti au pouvoir est suffisant.

Vous avez également cité la Loi de la convention sur la sécurité des conteneurs qui prévoyait cinq heures de débat. Je reconnais volontiers qu'il suffit de trois heures, parce que cela se ramène en réalité pour nous à poser la question suivante: «Le Parlement a-t-il le droit de discuter la question si un certain nombre de ses membres sont d'accord pour le faire?» Si j'ai choisi le chiffre de 20 députés à la Chambre des communes c'est parce que je songeais au troisième parti qui, à son apogée, avait 32 membres et en a 21 actuellement. Il y a aussi le fait qu'il faut un minimum de 12 membres pour former un parti.

Je crois savoir que le Comité des règlements s'intéresse à la question de principe qui est ici soulevée à cause de ses implications pour l'avenir. Ce sont là des choses qui sont passées par le Sénat et la Chambre sans que le public ou nous-mêmes ne soyons vraiment au courant de leurs conséquences. Si je n'avais pas étudié la question en tant que président du Comité des règlements, je ne connaîtrais pas cette procédure. À la suite des études effectuées, le Comité a lui-même recommandé une procédure, mais aucune suite n'a été donnée au rapport que nous avons présenté il y a un an et demi. Nous recommandons dans celui-ci que les articles abilitant de chaque projet de loi soient soumis au Comité des règlements afin qu'il puisse les commenter. Ce que nous recherchons, ce n'est pas le pouvoir d'apporter des changements, mais simplement de faire des commentaires. Il n'a été tenu aucun compte de cette recommandation et nous avons donc décidé de prendre les choses en mains. Nous avons demandé à notre avocat de nous présenter un rapport sur ces projets de lois. Nous avons ainsi réussi à améliorer unilatéralement la procédure parlementaire. Je ne vois vraiment pas pourquoi le gouvernement ne peut pas ramener ce chiffre à 20. J'accepterais même qu'il n'y ait qu'un sénateur, mais j'estime que 10 est un chiffre plus raisonnable,

[Text]

**The Chairman:** Senator Godfrey, the number of members does not guarantee the passage or the denial of the motion, whatever it may be.

**Senator Godfrey:** No.

**The Chairman:** The entire membership will vote on the matter.

**Senator Godfrey:** I am raising the discussion aspect, the right to a three-hour debate. Obviously, if the government insists, it will win the debate; after all, Parliament is a place to debate matters.

Surely a three-hour debate, attended by a reasonable number of people, is not an unreasonable demand. Our committee recommended that five people should be in attendance but, after the report was issued, it was felt that five was perhaps too low in order to avoid frivolous debate. It was decided that 20 would be a more appropriate number.

There is no way that you can pass something which would permit the government to do something against the House of Commons alone; and that is what this provision provides. I am not concerned about the Senate. I should like your answer to that point.

**Le sénateur Leblanc:** Monsieur le président, dans les exemples donnés par le ministre concernant les lois où les mêmes dispositions existent, le ministre a mentionné l'article 125 de la Loi de l'impôt sur le revenu. J'aimerais avoir des éclaircissements sur l'article 125 de la loi de l'impôt, parce que je ne me souviens pas de tous les articles, et j'aimerais savoir ce que cet article-là dit en particulier.

**L'honorable M. Bussièrès:** Monsieur le président, je pense que M. Cuerrier va faire la recherche dans ses documents et pourra nous indiquer les dispositions, plus tard.

Vous me permettrez de faire quelques commentaires, monsieur le président?—Tout d'abord, j'aimerais rassurer le sénateur McIlraith que je comprends très bien que le gouvernement propose et que la Chambre dispose,—pour revenir à une interprétation qui aurait été faite de mes remarques.

Vous êtes d'accord, sénateurs, que le temps, le nombre limité d'heures est, jusqu'à un certain point relatif, et c'est dans la même optique du relatif, ou du proportionnel, que je vois la question du nombre des députés ou de sénateurs.

Vous vous êtes référés à certains faits, par exemple à certaines époques où le nombre de députés dans l'opposition au complet était inférieur à 50; vous avez fait référence, par exemple au nombre de députés dans un tiers parti qui serait dans l'opposition. Il faudrait se rappeler également que le nombre total des députés à la Chambre des communes a augmenté et, suivant les dispositions de nos lois, après le recensement qui vient d'avoir lieu, lorsque les faits auront été connus, il n'y aura non seulement révision de la carte électorale, mais également révision du nombre de l'ensemble des députés, de telle sorte que le chiffre, si vous voulez, devient non

[Traduction]

car il n'est pas impossible qu'il y ait moins de 10 membres de l'opposition au Sénat. Ceci nous permettrait d'éviter tout abus.

**Le président:** Sénateur Godfrey, le nombre des membres ne garantit pas l'adoption ou le rejet de la motion, selon le cas.

**Le sénateur Godfrey:** Non.

**Le président:** C'est l'ensemble des membres qui doit voter.

**Le sénateur Godfrey:** J'évoque tout ceci parce que ce qui m'intéresse c'est le droit à trois heures de débat. Manifestement, si le gouvernement insiste, c'est lui qui remportera la discussion; après tout, le Parlement est un lieu de débats.

Vous conviendrez certainement avec moi que trois heures de débats, auxquels assiste un nombre acceptable de personnes, n'a rien de déraisonnable. Notre Comité avait recommandé qu'un minimum de cinq personnes soient présentes, mais, après la publication de notre rapport, nous avons jugé que ce chiffre était peut-être faible si nous voulions éviter des discussions oiseuses. C'est donc le chiffre de 20 qui a été retenu, jugé plus approprié.

Il n'est pas question que vous puissiez faire approuver quelque chose qui permettrait au gouvernement d'agir contre la Chambre des communes seul; et c'est bien ce que permet cette disposition. Ce n'est pas pour le Sénat que je me fais du souci. J'aimerais que vous me répondiez sur ce point.

**Senator Leblanc:** Mister Chairman, as one of the examples of acts which incorporate similar provisions the Minister mentioned Section 125 of the Income Tax Act. I would appreciate clarification of Section 125 of the Act as I do not recall what it states.

**The Honourable M. Bussièrès:** Mister Chairman, I have asked Mr. Cuerrier to look through his documents and to inform us of those provisions later.

May I be allowed a few comments, Mr. Chairman?—First, I would like to reassure Senator McIlraith that I know very well that government proposes and Parliament disposes, referring to a possible interpretation of some of my earlier remarks.

You agree, senators, that time, the limit to the number of hours of debate, is to a certain degree relative, and from the same perspective, I feel the relative or proportional applies to the number of members or senators.

You have referred to certain facts, for example certain periods when the number of Members of Parliament in opposition was less than fifty; and you also talked about the number of members in a third party in opposition. We should also keep in mind that the number of members in the House of Commons has increased and, in accordance with the provisions of our laws, after the census which has just been held, after the facts are made known, there will be, not only changes to the electoral boundaries, but also changes to the numbers of members, in such a way that the number, if you wish, becomes not only a direct proportion but a very relative proportion as to



## [Text]

pas une proportion directe, mais une proportion très relative, quant au nombre et à l'évolution, aussi, du nombre des députés.

Je pense, que—je ne sais pas—mais si on met un nombre trop petit de députés, on risque d'avoir trois heures de débat qui seraient une pure perte de temps, parce que quelqu'un aura pris la fantaisie de vouloir discuter un aspect très particulier qui, probablement, ne soulève aucun point d'intérêt commun ou de bien commun, tandis que le fait de sensibiliser 50 députés, ou 30 ou 20 sénateurs, à l'importance d'attirer l'attention de la Chambre sur une mesure qui touche à un accord de double taxation, eh bien, afin de convaincre ce groupe-là, il faut que le cas soit fondé, que la préoccupation soit importante et je pense que c'est un chiffre qui peut être acceptable, bien que j'admette que lorsque l'on parle d'un nombre minimum requis, on tombe dans le relatif; c'est-à-dire qu'il n'y a rien d'absolu, il n'y a pas de règle absolue ou de principe premier qui tombe sous le sens ou sous l'évidence que le chiffre doive être tel. Cependant, et comme je l'ai indiqué dans mes remarques préliminaires, après discussion avec le président du Conseil privé, il semble que ces chiffres soient ceux que le gouvernement veuille adopter, et qu'ils représentent une bonne proportion, une bonne représentation de l'ensemble du groupe représenté et que, justement, comme je l'indiquais, convainquent ce groupe-là, et indiquent que la question est sérieuse et mérite surtout l'attention des sénateurs.

Il est bien évident, comme je le disais, que le nombre de députés à la Chambre des communes a augmenté et augmentera; le nombre minimal requis ne changera pas automatiquement avec l'augmentation du nombre de députés à la Chambre. Les tiers parties, eh bien, c'est peut-être par définition, si on relie la définition de tiers parties, au type du gouvernementalisme que nous avons, c'est instable. Il y a des tiers parties qui ont fait fortune pendant certaines années; aujourd'hui, ils n'existent plus. D'autres ont moins de députés à une élection, et à l'élection suivante en ont un peu plus, mais, on peut se retrouver, quatre ans après, où ils auront également perdu la plupart de leurs députés. Encore là, il est difficile d'essayer de découvrir une norme rigoureuse et, jusqu'à un certain point, la désignation du nombre relève d'un certain arbitraire, et je demanderais qu'on utilise le mot «arbitraire» dans son sens éthymologique, qui rejoint, si vous voulez, un jugement qui est posé. Alors, c'est un jugement qui est posé, à la lumière de certains arguments que je vous ai donnés.

Pour ce qui est de la portée de l'article 5, sous-paragraphe 1, altéré, révoqué, remplacé ou ajouté à l'accord—vous savez que ces accords de double imposition suivent le modèle qui a été préparé par l'OCDE. En règle générale, si on fait l'examen des dispositions de l'accord qui constitue, si on veut, l'annexe 1 du projet de loi S-24, on retrouve les dispositions générales qui sont indiquées ou recommandées, si vous voulez, dans leur modèle de convention de double imposition, préparé par le Comité des affaires fiscales de l'OCDE. Une révision, par exemple, du modèle, pourrait nous amener à des révisions techniques, souvent d'ordre linguistique, qui couvriraient la totalité ou une très large partie de l'accord, sans en changer fondamentalement la nature, sans en changer fondamentale-

## [Traduction]

the number of and the increase also in the number of members.

I believe, though I am not positive—that if we suggest too small a number of members, we run the risk of a three hour debate which would be a waste of time, because someone might raise some fanciful point for discussion which would probably not be of interest to all participants, whereas if apprising 50 members or 30 or 20 senators of the importance of drawing the interest of the House to a measure which touches upon an agreement for the avoidance of double taxation, well, in order to convince such a group, it is necessary that the concern be a major one. Thus, I think that it is a number that could be acceptable, although I admit that in talking about a minimum number required, we fall into the area of the relative where there is no question of absolutes, where there is no absolute rule or basic principle to govern the setting of such a number. However, and as I indicated in my preliminary remarks, after discussion with the President of the Privy Council, it appears that those numbers are what the government wishes to adopt, that they represent a good proportion or are a good representation of the total numbers represented, and, as I have indicated, and indicated convincingly, the matter being a serious one, it deserves especially the attention of the Senate.

It is quite obvious, as I have said, that the number of Members of Parliament has increased and will continue to do so; the minimum number stipulated in this bill will not increase automatically as the number of members in the House increases. As to third parties, well, perhaps they are unstable, by definition. Some third parties were very successful at one time but today no longer exist. Others elect fewer members at one election, and at the next one elect a few more, but, only to find themselves, four years later, having lost once again almost all their elected members. Even then, it is difficult to try to arrive at a more rigorous norm and, to a certain extent, the designation of a number is somewhat arbitrary, and I would ask that we use the word arbitrary in its etymological sense, which approximates, if you wish, a judgment which is made. Thus, such a judgment is rendered in the light of certain arguments I have advanced.

As to the scope of Article 5, sub-paragraph 1, dealing with the intention to alter, revoke, replace or add to the agreement—you know that these agreements for the avoidance of double taxation are based on the model convention prepared by the OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). As a general rule, a review of the provisions of the agreement which constitutes, if you will, the annex to Bill S-24, shows that the general provisions are those recommended in their model agreement for the avoidance of double taxation. An amendment, for example, to the model, could lead us to technical changes, often of a linguistic nature, which would cover a very large part, or all of the agreement, without a fundamental change to its nature, its intent and its disposi-



## [Text]

ment l'esprit et les dispositions, et un tel changement ne sera, en fait, qu'un changement de nature technique, et c'est la raison pour laquelle on donne cette extension au sous-paragraphe 5.

Quant aux dispositions incompatibles, on sait que ces dispositions sont de nature à soulager ceux qui sont les contribuables et qui sont soumis à l'accord de taxation, et non pas d'ajouter un nouveau fardeau fiscal par un changement direct à l'impôt sur le revenu.

Je me demande si M. Cuerrier a retrouvé les dispositions et, monsieur le président, si vous l'autorisez à faire les commentaires, suite à la question du sénateur Leblanc?

**M. Marc Cuerrier, avocat, ministère de la Justice:** Monsieur le sénateur, l'article 125.1 vise la déduction qui est accordée aux corporations concernant les bénéfices de fabrications et de transformation. C'est une déduction qui est d'environ neuf pour cent, présentement, et par le jeu de cet amendement ou de cette sous-division qui est l'article 125.1, il était prévu que lorsqu'une résolution était présentée en Chambre, et lorsque il y avait soixante députés de la Chambre qui étaient d'accord avec cette résolution-là, l'on pouvait demander le changement dans la déduction aux petites entreprises, concernant les bénéfices de transformation, de façon à éliminer cette déduction-là, à la réduire ou à la limiter de quelque façon que ce soit.

Alors, il y avait une procédure qui était un peu semblable à la procédure de l'article 5 pour, par exemple, considérer et décider de la motion. Une fois que l'on avait décidé sur la motion de base, l'on pouvait demander au ministre des Finances de changer la disposition ou de changer la déduction pour le bénéfice de transformation en conformité avec la motion qui avait été présentée devant la Chambre.

**Le sénateur Leblanc:** Vous parlez de 60 députés, là?

**M. Cuerrier:** Si vous le permettez, j'ai la version anglaise...

**Le sénateur Leblanc:** Ça serait peut-être bien d'avoir la version anglaise.

**Mr. Cuerrier:** It is as follows:

Where at any time after March 31, 1974, a motion for the consideration of the House of Commons, signed by not less than sixty members of the House, is filed with the Speaker to the effect that section 125.1 of the *Income Tax Act*, as enacted by subsection (1), be amended, or to the effect that subsection (2) be amended, so as to

- (a) discontinue the deduction that would otherwise be permitted by the said section 125.1,
- (b) reduce the amount of the deduction that would otherwise be permitted by that section, or
- (c) in any other manner, restrict the application of the provisions of that section—

Alors, à toute fin pratique, c'était les conditions de l'application de la motion et dans ces circonstances-là, si la motion était adoptée par la Chambre, le ministre des Finances, comme l'on dit ici:

## [Traduction]

tions, and such a change would only be of a technical nature; that is why we have extended sub-paragraph 5.

As to provisions that are incompatible, we know that such provisions are of a relieving nature to the taxpayers subjected to the taxation agreement, and are not intended to add a new fiscal burden by a direct change to the Income Tax Act.

I wonder now if Mr. Cuerrier has found those provisions, and whether Mister Chairman, he may be permitted to comment on Senator Leblanc's observation?

**Mr. Marc Cuerrier (Queen Counsel, Department of Justice):** Mr. Chairman, Section 125-1 has to do with the deduction granted to corporations in regard to manufacturing and processing profits. This is a deduction of around nine percent at this time. When a resolution is submitted in the House and when sixty members of the House are in agreement with the resolution, then a change in deductions as applied to small businesses can be requested. Thus, concerning the processing profits, in order to eliminate those deductions, or to reduce them or to limit them in any way possible.

Then, there was a procedure which was somewhat similar to Section 5, to put a motion to the vote, and to endorse it. One could then ask the Minister of Finance to amend the provisions or to amend the deduction for the benefit of transformation in conformity with the motion submitted to the House.

**Senator Leblanc:** Are you talking about 60 members?

**Mr. Cuerrier:** I am talking here of, if you will allow me, I have the English version.

**Senator Leblanc:** That seems like a good idea.

**M. Cuerrier:** Elle se lit comme suit:

Lorsqu'à toute date ultérieure au 31 mars 1974, une motion soumise à la Chambre des communes, signée par un minimum de soixante membres de la Chambre, est présentée à l'orateur afin que le paragraphe 1 de l'article 125.1 de la Loi concernant les impôts sur le revenu soit modifié ou que le paragraphe 2 soit modifié de manière à:

- a) supprimer la déduction autrement autorisée par ledit article 125.1.
- b) réduire le montant de la déduction autrement autorisée par cet article, ou
- c) restreindre, sous toute autre forme que ce soit, l'application des dispositions de cet article

Therefore, to all intents and purposes, those were the conditions pertaining to the motion's implementation and in those circumstances, if the motion were approved by the House, the Minister of Finance, we say—

## [Text]

The Minister of Finance shall forthwith take such steps as are necessary in order that the measure in his name giving effect to the motion may be placed before the House without delay.

**Le sénateur Leblanc:** Alors, ce que vous voulez dire par la mesure qui viendrait du ministre des Finances, ce ne deviendrait pas nécessairement une motion dans le nouveau budget. Ce serait strictement . . .

**M. Cuerrier:** Ça serait en conséquence de la motion qui aurait été appuyée par les 60 membres de la Chambre des communes et qui aurait été adoptée par la Chambre des communes à l'effet qu'un changement devrait être apporté à l'article 125.1.

Alors, le ministre des Finances, devait, suite à cette motion-là, prendre les mesures nécessaires de façon à présenter devant la Chambre des communes une motion formelle, visant à modifier les dispositions de l'article 125.1.

**Le sénateur Leblanc:** Ce qui ne ferait pas la motion négative dont on parle ici dans notre projet de loi, à 5.1 et 6. C'est une motion positive venant du ministre des Finances.

**M. Cuerrier:** Ça ressemble un peu à la motion négative.

**Le sénateur Leblanc:** Bien, ce n'est pas la même chose du tout. Ici, le ministre, avec 5 et 6, fait son changement. Mais, il faut que l'on ait une motion négative, soit venant de 50 membres de la Chambre des communes ou de 20 sénateurs, tandis que dans votre cas, cela prend un soutien de 60 membres de la Chambre des communes. C'est très différent, d'après moi. Enfin, je voudrais avoir un éclaircissement parce que je doutais que c'était très identique. Peut-être, si vous le voulez, c'est similaire, mais c'est un peu de loin. N'étant pas avocat, d'ailleurs . . .

**L'honorable M. Bussièrès:** C'est asymétrique!

**Le sénateur Leblanc:** Oui.

**Senator Godfrey:** Excuse me, but there are two types. There is something called an affirmative resolution. Something cannot become law without an affirmative resolution. Section 125 is an affirmative resolution. It has nothing to do with disallowance whatsoever, and quite properly an affirmative resolution requires the consent of both houses. That is clearly different from a disallowance.

**L'honorable M. Bussièrès:** Si vous le permettez, si l'on veut rester dans l'ordre des précédents, on pourrait se limiter aux accords sur la double taxation, aux lois de mise en œuvre que nous avons déjà acceptées et qui contiennent toutes cette résolution négative exigée et adoptée par les deux chambres. On éviterait ainsi de courir après des analogies qui nous ramèneraient au neuvième analogique.

**Le sénateur Leblanc:** Bien ce qui est arrivé, monsieur le ministre, c'est que l'on a poussé l'analogie un peu loin, dans ce que l'on vous a fait dire tout à l'heure, parce que c'est un peu

**L'honorable M. Bussièrès:** Oui, c'est une analogie qui . . .

**Le sénateur Leblanc:** Il y a assez de précédents, quand même, pour justifier ce que vous soumettez à l'heure actuelle.

## [Traduction]

Le ministre des Finances prendra immédiatement les mesures nécessaires pour que la mesure prise en son nom pour mettre la motion en œuvre soit présentée sans délai devant la Chambre.

**Senator Leblanc:** So that what you mean by the action which would come from the Minister of Finance, that would not necessarily become a motion in the new budget. It would be strictly . . .

**Mr. Cuerrier:** It would be as a result of the motion that an amendment to section 125.1 be brought, endorsed by 60 members.

Following such a motion, the Minister would take whatever measures are necessary to present a formal motion to the House of Commons aimed at amending the provisions of section 125.1.

**Senator Leblanc:** Which would not constitute a negative motion as described in the bill, in Sections 5.1 and 6; it would be a positive motion from the Minister of Finance.

**Mr. Cuerrier:** It looks a little like a negative motion.

**Senator Leblanc:** Well, it is not the same, not the same thing at all. The Minister in accordance with Article 5 and 6, makes his changes. But, a negative motion from either 50 members of the House of Commons or 20 senators is necessary. But, in the case you make, support is required from 60 members of the House of Commons. This is very different, as far as I am concerned. However, I would like this matter clarified as I doubt that they are the same. Maybe they are similar, but only vaguely. But, I'm not a lawyer, however . . .

**Honourable P. Bussièrès:** It's asymmetrical!

**Senator Leblanc:** Yes.

**Le sénateur Godfrey:** Excusez-moi, mais il y a deux types de motion. Il y a ce que l'on appelle une proposition affirmative. Sans elle, rien ne peut devenir loi. L'article 125 est une proposition affirmative. Il n'a absolument rien à voir avec un désaveu, et il est tout à fait légitime qu'une telle proposition exige le consentement des deux chambres. La différence avec un désaveu est donc manifeste.

**The Honourable P. Bussièrès:** With your permission, if we wish to continue with precedents, we could limit consideration to the treaties involving double taxation, to the acts to implement that have already been passed, and which, all of them, incorporate this negative resolution, which requires that such a motion be adopted by both Houses. We would thereby avoid stumbling over all sorts of analogies.

**Senator Leblanc:** Well, what happened Mister Minister, is that we pushed the analysis a little far in what we had you say earlier, because it is a little contradictory . . .

**The Honourable P. Bussièrès:** Yes it's an analogy that . . .

**Senator Leblanc:** Nevertheless, there are enough precedents to justify what you are advancing at this time?



[Text]

**L'honorable M. Bussières:** Oui.

**Le sénateur Leblanc:** C'est  a.

**Senator Cook:** It seems to me, Mr. Chairman, that the principle at stake is what is more important, the possibility of wasting three hours of the House of Commons' time, or the possibility of denying the citizens the right of debate on what the government has done. It seems to me there should be no roadblocks put in the way of debate. Once this is started, the next time they come back, it will not be 50 members, but 100 members. I think we should curtail that.

**Senator Godfrey:** You have told me that there are precedents for all of this, but as yet you have not told me why you think, if the House of Commons overwhelmingly decides that something should not be amended, altered, replaced, the government should have the power to go on with the permission of the Senate only. That is the question I want you to address. Forget about precedents. It is not because we have done it before. Why should the Senate be able to, in effect, overrule the will of the elected people in the House of Commons? That is the question I want you to answer.

**L'honorable M. Bussières:** Je pense que c'est une question qui a été longuement discutée lors d'un certain débat que vous connaissez bien et auquel je ne veux faire allusion de façon plus précise. La procédure qui a été adoptée, dans ces cas, est celle demandée que les deux chambres votent la résolution négative afin de renverser le décret du gouverneur en conseil.

C'est la procédure qui a été proposée par le gouvernement, comme je vous l'indiquais tout à l'heure, afin d'accorder plus de souplesse à l'adaptation de tels accords, lorsque l'on a besoin d'effectuer des changements. Si l'amendement ou le décret qui est proposé était si grossier que l'ensemble de la Chambre des communes recommanderait ou votait pour une résolution qui rejetterait le décret—si c'était si grossier, je suis convaincu que le même sens commun, et encore plus, prévaudrait du côté du Sénat, et qu'il s'arrangerait de la même façon, au vote.

**Senator Godfrey:** But common sense would prevail. The government would never go ahead with that if they had any sense, and it would not go ahead with this proposal on the same basis. Surely, a government would not go ahead with an amendment to a bill if the House of Commons overwhelmingly voted for disallowance of an Order in Council. That is inconceivable, and equally so, they should not insist on putting that power into a bill.

I do not think they really thought the thing through at the time it was put in, because there is no precedent for this type of disallowance procedure in Australia, the United Kingdom or anywhere else.

Somebody thought this thing up when they started with these tax treaties, which are not that important. I realize that the chances of a disallowance are very, very slim. I realize that, but there is the question of principle. Why can you not

[Traduction]

**The Honourable P. Bussières:** Yes.

**Senator Leblanc:** That's it then.

**Le sénateur Cook:** Il me semble, monsieur le président, que ce qui est le plus important, c'est le principe qui entre en jeu, c'est-à-dire la possibilité de gaspiller trois heures du temps dont dispose la Chambre des communes, ou de refuser aux citoyens le droit de discuter des actions du gouvernement. Je trouve qu'il ne devrait y avoir aucune entrave aux débats. Si l'on commence ainsi, la prochaine fois que la question reviendra sur le tapis, ce ne sera plus de 50 membres dont il sera question, mais de 100. Il faut empêcher cela.

**Le sénateur Godfrey:** Vous m'avez dit qu'il existe des précédents à ceci, mais vous ne m'avez pas encore dit pourquoi vous pensez que si la Chambre des communes décide à une très large majorité de changer, modifier ou remplacer quelque chose, le gouvernement devrait avoir le droit de poursuivre avec la seule permission du Sénat. C'est à cette question que je veux que vous répondiez. Ne parlons plus des précédents. Un pr c dent n'est pas une raison suffisante. Pourquoi le Sénat devrait-il être capable, dans la pratique, de passer outre à la volonté des députés élus de la Chambre des communes? C'est à cette question que je veux une réponse.

**The Honourable P. Bussières:** Well, as for me, I think it is a matter which was debated for a very long time during a certain well known debate and to which I do not want to refer in more precise terms. The procedure adopted in such cases is to require both chambers to endorse the negative motion in order to reverse an order of the Governor in Council.

This is the procedure that the Government has proposed, in order to bring greater flexibility to changing such treaties when amendments are necessary. If an amendment or order were proposed which would be considered to be so crude that the whole of the House of Commons endorsed a negative resolution concerning the order or amendment, if it were that crude, I am convinced that the same common sense, and more, would prevail in the Senate, which would vote the same way.

**Le sénateur Godfrey:** Non, mais le bon sens prévaudrait. S'il était un tant soit peu raisonnable, jamais le gouvernement n'irait de l'avant, et c'est bien pour les mêmes raisons qu'il ne devrait pas pousser plus loin cette proposition. Croyez-vous vraiment qu'un gouvernement continuerait à pousser la modification au projet de loi si la Chambre des communes votait à une très large majorité en faveur du désaveu d'un Ordre en conseil? C'est absolument inconcevable, et c'est pourquoi il ne devrait pas insister pour incorporer de tels pouvoirs dans un projet de loi.

Je ne crois pas que les responsables aient vraiment réfléchi lorsqu'ils l'ont fait, car il n'existe aucun pr c dent pour ce type de procédure de désaveu, que ce soit en Australie, au Royaume-Uni ou n'importe où ailleurs.

Si c'est là une idée qui est venue un beau jour à quelqu'un lorsque l'on a commencé à préparer les traités relatifs aux impôts, qui n'ont d'ailleurs pas tellement d'importance. Je sais très bien que les risques de désaveu sont extrêmement faibles,



*[Text]*

conceive that a principle should govern on occasion rather than an administrative convenience for the government? The effect of this is to give the government more power so that they do not have to be bothered with what the House of Commons or the Senate thinks. They can put roadblocks; they can put the number as being 50, and that will not allow the NDP to have a three-hour debate; They say that even if the House of Commons does disapprove, as long as the Senate is on the government side, it is all right.

**L'honorable M. Bussières:** Je pense, si vous le permettez, monsieur le président, que la réponse se trouve dans l'examen de la nature des choses elles-mêmes, de la nature d'un texte ou d'une proposition législative, d'un texte de loi, et la nature de l'accord, comme un accord de double taxation qui est traité par l'autorité que le gouvernement possède de telles négociations. Il y a une nature fondamentale entre ces deux objets, et, de la même façon que ces natures sont distinctes, la façon de les traiter, également, est distincte. Le principe que vous considérez, vous devez l'examiner face à la nature même de l'objet auquel vous voulez l'appliquer, savoir un traité de double taxation qui fait l'objet de négociation entre le Canada et d'autres pays. Ce qui est nettement diff rent, par exemple, si je voulais l'appliquer à la Loi sur la taxe d'accise, par exemple.

**Le sénateur Godfrey:** Non!

**L'honorable M. Bussières:** Vous n'acceptez pas qu'il y a une différence fondamentale de nature entre . . .

**Senator Godfrey:** But you applied it to the container safety convention, which had nothing to do with taxation.

**L'honorable M. Bussières:** Dans des circonstances particulières qui, justement, étaient tellement limitées . . .

**Senator Godfrey:** Right now you are doing it. It is double taxation. It seems to me that it is a case of saying, "for three or four years, we got away with that, so now we will try, not in a taxation convention but another type of agreement, which has nothing to do with taxation."

**L'honorable M. Bussières:** Sénateur Godfrey, c'est comme je le disais tantôt.  tant donné que vous l'avez accepté dans les traités de double taxation, dans les lois de mise en œuvre pour les traités de double taxation, et que nous l'examinons dans le cadre de loi de mise en œuvre de double taxation, j' imagine que vous reconnaissez qu'étant donné la nature de ce traité, le principe est acceptable.

Vous avez des difficultés qu'il ne s'étende à d'autres aspects qui pourraient être plus difficiles.

**Senator Godfrey:** Yes, but it was accepted by our committee. I cannot recall whether I was at the meeting on the other treaty, but it was accepted, so far as I am concerned, in ignorance, and I am willing to admit that. Now that I know a little bit more, I will say that I was wrong before. There were

*[Traduction]*

mais c'est le principe qui est en jeu. Pourquoi ne pouvez-vous pas concevoir que dans certaines occasions, ce soit le principe qui prime et non des changements administratifs qui donne plus de pouvoir au gouvernement de manière à ce qu'il n'ait pas à se préoccuper de ce que pensent la Chambre des communes ou le Sénat? Le gouvernement peut créer toutes sortes d'obstacles; il peut porter le nombre de députés à 50, ce qui empêchera d'ailleurs le NPD de participer à un débat de trois heures; il va même jusqu'à déclarer que si la Chambre des communes n'est pas d'accord, cela n'a pas d'importance tant que le Sénat est d'accord avec lui.

**The Honourable M. Bussières:** Senator, I believe, with your permission Mister Chairman, that the answer lies in an examination of the nature of the matter we are examining. The nature of a text or a draft bill, or draft of an act, and the nature of a treaty, like a treaty on double taxation which is treated by (the) authority of the government has to conduct such negotiations. There is a fundamental difference in nature between these two matters, and, in the same way that these natures are distinct, the way to deal with them is equally separate and distinct. The principle, if you wish, that you (would) consider, you would have to view from the point of view of the very nature of the matter to which you would apply it, to wit, a treaty on double taxation re object of negotiations between Canada and other countries. Which would be patently different, for example, if I wanted to apply it to the Excise Tax Act. Are there . . .

**Senator Godfrey:** No.

**The Honourable M. Bussières:** You don't agree that there is a fundamental difference between . . .

**Le sénateur Godfrey:** Mais vous l'avez appliquée à la convention relative à la sécurité des conteneurs, qui n'a rien à voir avec les questions d'imposition.

**The Honourable Mr. Bussières:** In those particular circumstances which, actually, were so limited . . .

**Le sénateur Godfrey:** C'est exactement ce que vous êtes en train de faire maintenant. Il s'agit de double imposition. Il me semble que ces un cas où il faut se dire: «pendant trois ou quatre ans, nous avons échappé à tout cela. Maintenant nous allons essayer, non pas dans le cadre d'une convention, mais d'un autre type d'accord, qui n'a rien à voir avec l'imposition».

**The Honourable Mr. Bussières:** Senator Godfrey, it is as I said a while ago. Given that you have accepted it as part of the treaties on double taxation, or rather in the acts to implement such treaties on double taxation, that we are examining it, within the framework of an act to implement an agreement on double taxation, I imagine that you agree that the principle is acceptable, given the nature of the treaty.

You are faced with certain difficulties which could extend to other aspects that could prove more difficult.

**Le sénateur Godfrey:** Oui, mais notre Comité l'a accepté. Je ne me souviens pas si j'assistais à la séance consacrée à l'autre traité, mais j'estime que nous avons accepté ce principe par ignorance, et je suis prêt   le reconnaître. Maintenant que j'en sais un peu plus, j'estime que j'ai eu tort auparavant. D'autres

## [Text]

other acts that went through, and now I want to make it right. It is that simple. There is nothing wrong in admitting that I was wrong.

**Le sénateur Lafond:** Monsieur le président, disons tout d'abord que je suis d'accord avec le sénateur Godfrey, à l'effet que parce que ça c'est déjà présenté, cela ne veut pas dire que le Sénat ou les sénateurs prennent des engagements perpétuels. Cela ne fait pas partie de notre serment d'office que de faire des vœux perpétuels. Maintenant, malgré les assurances du ministre quant à l'interprétation et l'application de 5.1 et de 5.2, je ne trouve pas encore la rédaction de ces deux articles-là, l'un avec l'autre, acceptable, si l'on met de pair. A l'article 5.1, il est dit:

Ou à remplacer l'accord . . .

Et à l'article 5.2, on dit ceci:

. . . l'emporte sur les dispositions incompatibles de toute autre loi.

Le ministre nous dit que cela ne se fera pas. C'est quasiment impossible. Peut-être.

Cependant, qu'est-ce qui nous empêche de dire, au texte même de la loi, que cela ne se fera pas, que ça ne peut pas se faire, au lieu de tout simplement penser que cela ne se ferait pas? Les dispositions incompatibles de toute autre loi, il me semble, ont une portée qui dépasse toute mesure, dans ce contexte-ci.

**L'honorable M. Bussièrès:** Si on regarde, par exemple, dans l'introduction, à l'article 3, on dit que les dispositions de la présente loi et l'accord l'emportent sur les dispositions incompatibles de toute autre loi. Cet accord qui a été négocié l'a été, lorsqu'on touche à l'impôt, en conformité à la Loi de l'impôt du Canada. Si elle touche d'autres lois, elle est également en conformité aux lois qui prévalent. Cependant, comme cet accord a fait l'objet d'une entente entre deux parties, il faut que les termes de l'accord s'appliquent et donc prévalent sur des dispositions qui ne seraient pas conformes. Maintenant, je cherche à voir jusqu'où va la difficulté que vous voulez soulever. Probablement que vous chercherez à savoir jusqu'où cela pourrait nous mener. Mais cela ne peut prévaloir au-delà des termes prévus dans l'accord.

**Le sénateur Lafond:** Est-ce que vous avez, quelque part dans le projet de loi, une définition de ce que vous voulez dire par «toute autre loi»?

**L'honorable M. Bussièrès:** Je ne crois pas, car ça ne peut être que les lois qui sont touchées par les dispositions du présent accord. Par exemple, dans le projet de loi, nulle part on ne parle des traitements ou des inspections qu'on doit faire sur les chevaux de course, dans les pistes de course fédérales; il n'y a là aucune disposition qui peut prévaloir sur ladite loi qui est administrée par le ministre de l'Agriculture, parce qu'aucune de ces dispositions ne touche à cette dite loi. Les lois dont il est question ne peuvent être que les lois dont les dispositions écrites ici peuvent toucher.

**Le sénateur Lafond:** Vous venez de me donner une définition. Quelle difficulté y aurait-il à modifier—l'article 3.2 et l'article 5.2 pour dire «toute autre loi touchée ou visée par le présent accord», plutôt que «toute autre loi»?

## [Traduction]

lois ont été votées, et je voudrais maintenant remédier à la situation. C'est aussi simple que cela. Il n'y a rien de mal à reconnaître que j'avais tort.

**Senator Lafond:** Mister Chairman, let me say first that I agree with Senator Godfrey, and that because this has come up before, it does not mean that the Senate or senators are committed to it forever. Our oath of office does not require us to swear forever to something. And now, despite assurances from the minister as to the interpretation and implementation of Sections 5.1 and 5.2, I still don't find the text of these sections acceptable, particularly together. Section 5.1 states:

“Or to replace the agreement . . .”

and Section 5.2 states:

. . . the supplementary agreement prevails to the extent of the inconsistency, over any other law.

The minister tells us that this would not happen, that it's almost impossible. Maybe so.

However, what is to stop us from saying, in front of the text of the act, this will not be done, this cannot be done, or simply to think that this would not be done. The incompatible provisions of any other act, it seems to me, are of a scope which goes too far in this context.

**Hon. Mr. Bussièrès:** Section 3 of the introduction to the bill states that the provisions of this Act or the Agreement prevail to the extent of the inconsistency over any other law. This agreement conforms to the Income Tax Act of Canada. If it touches other laws, it will equally conform to those other laws. However, as this agreement has been the object of an understanding between two parties, the terms of the agreement must apply and thus prevail over provisions that do not conform. And now, I am trying to understand just how far extends the difficulty you wish to raise. Perhaps you will try to understand just how far this could bring us. But, this should not prevail over the terms provided for in the agreement.

**Senator Lafond:** Do you have anywhere in your bill a definition of what is meant by “any other law”?

**The Honourable Bussièrès:** I don't believe so because it can only be those laws that are affected by the provisions of the existing agreement. For example, no where in the bill we talk about the treatment or inspections which must be carried out on racing horses in tracks under federal jurisdiction. There is no provision in this that could prevail over the said law which is administered by the Minister of Agriculture, because none of these provisions touch upon the said law. The laws we are talking about can only be the laws whose provisions which appear here can touch.

**Senator Lafond:** You have actually given me a definition. How difficult would it be to modify Sections 3.2 and 5.2 to say “all other laws addressed by the existing agreement” rather than “any other law”?



[Text]

**L'honorable M. Bussières:** Est-ce que  a ne serait pas une tautologie?

**Le sénateur Lafond:** Il y a peut-être des tautologies qui sont utiles.

**Senator Cook:** Mr. Chairman, following on that point, the whole question is how much authority or scope is Parliament going to give to the Governor in Council? If we look at Bill C-90, the Customs Tariff, now before us, we will find that clause 5 says:

The said Act is further amended by adding thereto the following section:

22.(1) The Governor in Council, on the recommendation of the Minister of Finance, may, by order, from time to time amend

(a) this Act . . .

The Governor in Council can do that. However, subsection (2) of that new section says how he can amend it. It says:

(2) No amendment under subsection (1) shall affect the status of any tariff item with respect to the payment of duty beyond that necessary to round out the applicable rate of duty by an amount that is not more than one per cent of the rate of duty that was in effect immediately prior to the amendment.

There Parliament gives authority to the Governor in Council to legislate, and it spells out how it can do that. We now go to this bill, and we see that the Governor in Council is going to take authority, as Senator McIlraith has pointed out, "to alter, revoke, replace or add to the Agreement".

All that the minister has been telling us about the agreement is quite irrelevant if the Governor in Council decides to revoke this agreement and replace it by another one; and with regard to this authority, which Parliament is asked to give the Governor in Council, there are serious roadblocks being placed in the way. If the Governor in Council makes an amendment by revoking the agreement, then, unless 50 members of Parliament agree to do so, they are not going to debate it even for three hours.

**Senator McIlraith:** Even if they vote against it, the order in council is still valid. They could vote unanimously against it in the Commons and . . .

**Senator Cook:** The whole point is, as some honourable senators have said, that this will be a precedent for a step further being taken the next time. Once you have your toe in the door, by and by we shall have the country run by the Governor in Council and not by Parliament.

**Senator Godfrey:** Are you under any illusion right now?

**Senator Cook:** Not much; but we are dealing with theory, so let us stay in theory.

**L'honorable M. Bussières:** Je pense, monsieur le président, qu'il y a quand même une différence fondamentale entre les deux exemples que vous prenez. Il y a une différence dans leur

[Traduction]

**The Honourable Bussières:** Would'nt that be a tautology?

**Senator Lafond:** Perhaps there are tautologies that are useful.

**Le sénateur Cook:** Monsieur le Président, sur ce point, j'estime que toute la question est de savoir l'autorité ou l'ampleur du pouvoir que le Parlement va donner au gouverneur en conseil. Si nous examinons la Loi C-90, sur les tarifs douaniers, qui est maintenant devant nous, nous constaterons que l'article 5 stipule que:

Ladite loi est en outre modifiée par adjonction de l'article suivant:

«22. (1) Le gouverneur en conseil peut, de temps à autre, à la recommandation du ministre des Finances, par décret, modifier:

a) la présente loi;

Le gouverneur en conseil peut faire cela. Cependant, le paragraphe (2) de ce nouvel article précise la manière dont il peut le modifier. On y stipule que:

(2) Le droit payable par l'application d'un numéro tarifaire, arrondi par l'effet d'une modification du taux apportée conformément au paragraphe (1), ne doit pas varier de plus de un pour cent par rapport au droit payable selon le taux en vigueur avant la modification.»

La Parlement donne ici autorité au gouverneur en conseil de l giferer, et précise la manière dont il faut le faire. Passons maintenant à ce projet de loi; nous y voyons que le gouverneur en conseil va s'arroger les pouvoirs nécessaires, comme l'a fait remarquer le Sénateur McIlraith, de «modifier, abroger, remplacer l'Accord ou y ajouter.»

Tout ce que le Ministre nous a dit de cet accord ne tient plus si le gouverneur en conseil décide de le révoquer et de le remplacer par un autre; quant aux pouvoirs que l'on demande au Parlement d'accorder au gouverneur en conseil, il y a de sérieux obstacles. Si le gouverneur en conseil apporte une modification en abrogeant l'Accord, alors à moins que 50 membres du Parlement acceptent débattre de la question, cela ne leur demandera même pas trois heures.

**Le sénateur McIlraith:** Même s'ils votent contre, l'Ordre en conseil demeure valide. Ils pourraient voter à l'unanimité contre à la Chambre des communes et . . .

**Le sénateur Cook:** Le problème, c'est que, comme l'ont fait remarquer certains honorables sénateurs, cela constituera un pr c dent qui permettra d'aller encore plus loin la prochaine fois. Une fois le doigt pris dans l'engrenage, vous vous retrouvez avec un pays dirigé par le gouverneur en conseil et non par le Parlement.

**Le sénateur Godfrey:** Vous faites-vous encore des illusions?

**Le sénateur Cook:** Pas beaucoup; mais nous parlons de théorie, tenons-nous-y.

**The Honourable M. Bussières:** Mister Chairman, I think that there is nonetheless a fundamental difference between the two examples you take. There is a difference in their very



[Text]

nature même, à savoir l'accord de double taxation et les changements possibles à un tel accord de double taxation, lorsqu'on connaît le modèle général sur lequel il est appliqué. Quant à l'autre référence que vous faites au niveau de la Loi sur les tarifs, je pense que, fondamentalement, les deux choses ne sont pas de la même nature.

**Senator Cook:** I agree.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, I do not know whether this point has already been made, but following along with what Senator Godfrey has said, if the Governor in Council has the power to revoke or replace or add to this agreement, and if we add to that the subsequent thought of any inconsistency between this new agreement and whatever the law of Parliament may be, what we have then is a situation in which, in this devious way, unlikely though it may be, and in theory, at any rate, the government could nullify the express will of Parliament on any other subject that might clash. It seems to me that we have two steps here which might be thought to be objectionable, and the more I listen to my colleagues the more convinced I am that we should say so.

**L'honorable M. Bussières:** Si on regarde, par exemple, l'article 31 de l'accord lui-même,   la fin, il y a déjà un pouvoir qui est accordé.

**Senator McIlraith:** Could we have the exact reference there?

**Hon. Mr. Bussières:** Page 35, article 31.

Le présent Accord restera en vigueur tant qu'il n'aura pas été dénoncé par un état contractant. Chacun des  tats contractants peut, par la voie diplomatique, dénoncer l'Accord en donnant un avis de dénonciation au moins six mois . . . Alors, l'accord peut être effacé, annulé ou dénoncé par l'une ou l'autre des parties, mais on ne mentionne pas, qu'avant de dénoncer l'Accord, il soit soumis à une procédure particulière vis-à-vis le Parlement.

**Le sénateur Leblanc:** En fait, il n'est soumis à aucune procédure.

**L'honorable M. Bussières:** Non.

**Le sénateur Leblanc:** Alors c'est fait directement; si un des deux pays n'est plus d'accord avec l'entente qui existe, il a rescindé et c'est terminé, quel que soit le pays?

**L'honorable M. Bussières:** Cela s'applique au Canada aussi.

**Le sénateur Leblanc:** Quel que soit le v u du Parlement?

**L'honorable M. Bussières:** Oui. Je pense que ce qu'il faut bien se garder à l'esprit, pour se replacer, c'est l'article 31 qui met fin par l'une ou l'autre des parties, à l'accord. Voyez-vous, ce qu'il faut bien comprendre, c'est la nature même de ce que nous étudions. C'est une loi de mise en œuvre qui se réfère à un accord entre deux pays. Cet accord suit un modèle général qui est préparé par le Comité des finances de l'OCDE et il reproduit, comme tous les autres accords reproduisent certaines dispositions. Il existe des dispositions générales. Il existe aussi des ajustements entre chacune des parties, pour rencontrer des cas particuliers qui intéressent l'une et l'autre des parties, soit de l'ordre des pensions, soit de l'ordre des taux d'imposition dans certains cas, ou soit de l'ordre du commerce.

[Traduction]

nature, to wit the agreement on double taxation and possible amendments to such an agreement, when we are familiar with the standard on which the agreement is modeled. As for the other reference you are hinting at, I think that basically the two are just not of the same nature.

**Le sénateur Cook:** D'accord.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, je ne sais pas si on en a déjà parlé, mais pour reprendre ce qu'a dit le Sénateur Godfrey, si le gouverneur en conseil a pouvoir d'abroger ou de remplacer cet accord ou encore d'y ajouter, et si nous tenons également compte des risques d'incompatibilité entre ce nouvel accord et la loi, nous nous retrouverons dans une situation où, d'une manière détournée, aussi improbable que cela puisse paraître—le gouvernement peut, du moins en théorie, passer complètement outre à la volonté expresse du Parlement sur tout autre sujet où il y a possibilité d'incompatibilité. Il me semble que nous avons affaire à deux démarches qui pourraient être jugées discutables, et plus j'écoute mes collègues, plus je suis convaincu que nous devrions le dire bien haut.

**The Hon. M. Bussières:** If we examine Article 31 of the Agreement itself, towards the end, we find that there is already a power which is granted.

**Le sénateur McIlraith:** Pourriez-vous donner la référence exacte?

**L'honorable M. Bussières:** Page 35, article 31.

This Agreement shall remain in force until terminated by a Contracting state. Either Contracting State may terminate the Agreement, through diplomatic channels, by giving notice of termination at least six months . . . etc. Thus, the Agreement can be nullified, erased or terminated by one or the other of the parties but we do not say that this be submitted to a particular procedure vis-à-vis Parliament before terminating the Agreement.

**Senator Leblanc:** As a matter of fact, it is not subject to any procedure.

**The Honourable Bussières:** No.

**Senator Leblanc:** Then, it is that direct? If one of the countries is no longer in agreement with the arrangement, it rescinds it and it is finished? No matter which country it is?

**The Honourable Bussières:** That also applies to Canada.

**Senator Leblanc:** No matter what Canada's wishes are?

**The Honourable Bussières:** Yes. But, I think that what we must keep in mind that it is Article 31 that provides for termination by one or the other of the parties to the agreement. You see, what we must understand very well is the very nature of what we are examining. It is an Act to implement an agreement which already exists between two countries. This Agreement is based on a general model or standard prepared by the Finance Committee of the Organization for Economic Cooperation and Development, and it incorporates certain provisions which are also incorporated into all other agreements. There are general provisions. There are also adjustments possible between the parties which can be brought to specific cases which are of interest to one or the other party,

[Text]

Il peut arriver, soit que le modèle général soit changé, dans cinq, six ans ou sept ans, soit que des circonstances nouvelles puissent amener les deux parties à négocier certains changements. C'est l'objet de l'extension qui est prévu à l'article 5, et justement de prévoir les éventualités qui pourraient se présenter, par exemple dans le cas que le modèle évoluerait et qu'on ait un ensemble de changements de plusieurs paragraphes d'ordre d'écritures ou d'ordre linguistique ou encore, qu'une des dispositions, étant donné un changement de certains types de relations entre les deux pays, qu'on soit obligé de faire un changement de cette nature. La procédure suggérée a la souplesse nécessaire pour permettre d'avoir un changement à ce genre d'accord de façon assez rapide.

**Senator McIlraith:** Mr. Minister, in your remarks you have been talking about certain things that seem to be limitations on the agreement, or on the nature of the agreement; but there is no such limiting provision in clause 5, or in the procedural part of clause 6. They are absolute in form.

The other references you made were not absolute in form at all. The objection is to precisely the absolute form of this. You see, what you are asking for here is the power in the Governor in Council to replace this agreement that we have, which, as I read it, is an agreement dealing with the avoidance of double taxation—a perfectly laudable purpose, and, so far as I know, an excellent agreement—and then you are asking—if certain changes are necessary and in your remarks you used the word “linguistic”, and referred to certain other technical changes—for an abbreviated procedure for having it dealt with by way of approval by Parliament. Again, there is no objection to that, but you have not done that in the legislation you have submitted to us. You have asked for an absolute power to replace the whole agreement. In terms of this bill you may replace such an agreement by an agreement that is never revocable by either party. You may replace it by any kind of agreement between Germany and Canada. You may replace it by an agreement that has the effect of increasing taxes substantially on a segment of our population. Remember that this new agreement is going to replace any existing legislation. That is what you seem to have forgotten. The language throughout, on every point, on this new agreement is absolute in character. Not only is it absolute as regards the power it takes to pass the order in council, but it even goes further and says, in effect, if I can paraphrase it, that even if the House of Commons votes unanimously against giving the government power to make this change in the taxation, as between the two countries, that, subject to getting the approval of the Senate, can become the law of Canada. I cannot believe that it is proper to grant such a power, and I am quite sure it was never intended by the government. I am quite sure, from reading this, that no government draftsman that I know, or have ever worked with, or seen at work, would be seeking such wide power as is granted in these two clauses.

[Traduction]

either concerning pensions, or concerning tax rates in certain cases, or commerce.

It could happen that the general model would change in five or six, or seven years' time, or that new conditions would prompt the two parties to negotiate certain changes. This is the purpose of the extension provided for in Article 5, to anticipate eventualities which could arise, for example if the model were to evolve and, as a result, we had a body of changes representing a number of paragraphs of text, or even a change to one of the provisions, owing to changes in the relations between the two countries. The procedure recommended is one with the necessary flexibility to effect changes to this type of agreement rapidly.

**Le sénateur McIlraith:** Monsieur le ministre, dans vos remarques, vous avez fait allusion à certaines choses qui semblent imposer certaines limites à l'Accord, ou à la nature de cet accord; mais il n'existe aucune disposition de cette sorte à l'article 5, ni dans la procédure exposée à l'article 6. Ces deux articles ont une forme absolue.

Vos autres références n'avaient rien d'absolu. C'est précisément ce caractère d'absolu avec lequel je ne suis pas d'accord. Voyez-vous, ce que vous demandez c'est de donner au gouverneur en conseil les pouvoirs nécessaires pour remplacer cet accord qui, si je l'interprète bien, est établi en vue d'éviter les doubles impositions. C'est là un objectif parfaitement louable, et autant que je sache, un excellent accord. Et après cela, vous nous demandez, au cas où certains changements seraient nécessaires—dans vos remarques vous avez utilisé le mot «linguistiques», et avez fait allusion à certaines autres modifications techniques—d'accepter une procédure simplifiée qui permettrait de régler la question grâce à l'approbation du Parlement. Encore une fois, je n'ai rien contre cela, mais ce n'est pas ce qui apparaît dans le texte de loi que vous nous avez soumis. Vous nous demandez des pouvoirs absolus qui vous permettraient de remplacer l'Accord tout entier. En ce qui concerne ce projet de loi vous pouvez le remplacer par un accord qui n'est jamais révocable unilatéralement. Vous pouvez le remplacer par n'importe quel genre d'accord entre l'Allemagne et le Canada. Vous pouvez le remplacer par un accord qui aurait pour effet d'accroître considérablement les impôts supportés par une partie de notre population. N'oubliez pas que ce nouvel accord va remplacer toutes les lois antérieures. C'est ce que vous semblez avoir perdu de vue. D'un bout à l'autre de ce document, le langage employé a un caractère d'absolu, non seulement en ce qui concerne les pouvoirs requis pour faire adopter l'Ordre en conseil, mais cela va même plus loin. Il dit en pratique, si je puis me permettre de le paraphraser, que même si la Chambre des communes vote à l'unanimité contre l'octroi au gouvernement des pouvoirs requis pour modifier le système d'imposition entre les deux pays, il suffit de l'accord du Sénat pour que ce projet soit entériné comme une loi du Canada. Je ne peux pas croire qu'il soit convenable d'accorder de tels pouvoirs, et je suis convaincu que cela n'a jamais été dans l'intention du gouvernement. Je suis tout à fait certain, à la lecture de ce document, qu'aucun des auteurs de



[Text]

The issue is not with regard to what the government thinks it is asking for, the issue is what this bill asks Parliament to pass. There is a difference.

I noted in your remarks that you were giving us examples of technical and linguistic changes, and all those things—

**The Chairman:** Senator McIlraith, you do appreciate, that the scope of any supplementary agreement must be within the area of avoidance of double taxation?

**Senator McIlraith:** No. That is not even clear.

**The Chairman:** Within that scope any clause in the agreement could be altered or revoked or added to. It must be within that limitation.

**Senator McIlraith:** Yes. I agree with your proposition, subject to one qualification: it is not even made clear that it is limited to the avoidance of double taxation. If it were, that would be a slight improvement. That point should also be tied up, but it is not the point I am making.

**Senator Cook:** I was inclined to agree with that, but if you look at schedule I more closely, it says:

Agreement between Canada and the Federal Republic of Germany for the avoidance of double taxation with respect to taxes on income and certain other taxes.

Does that mean double taxation of certain other taxes or does it mean agreement about certain other taxes?

**Senator McIlraith:** There is some imprecision there.

**The Chairman:** Senator Cook, I refer you to Article 2 of the agreement, where, in clause 1, it says:

This Agreement shall apply to taxes on income and on capital imposed by each Contracting State, irrespective of the manner in which they are levied.

**Senator McIlraith:** That agreement, however, can then be revoked and replaced with an agreement that does not contain that clause. There is a looseness to this that is frightening.

**Senator Cook:** I would point out that section 2 of that article is rather wide, too. It seems to me, Mr. Chairman, that we have had a very interesting discussion. As far as I am concerned, I would like to reflect on what the minister has had to say. Perhaps he and his advisers will reflect upon what some of us have had to say, as well.

**The Chairman:** Yes, the minister may well want to reflect on what has developed.

**L'honorable M. Bussières:** Je voudrais d'abord resouligner qu'il faut bien se situer dans l'ordre de cet article 5. Il faut bien se situer dans l'ordre du document que nous étudions, c'est-à-dire une loi de mise en œuvre visant un accord Canada-Allemagne en matière d'impôt, pour éviter la double taxation. Si on fait l'examen attentif de la loi de mise en œuvre, elle ne s'applique seulement et uniquement qu'à l'accord qui fait l'objet de nos discussions et de nos préoccupations. Le sénateur

[Traduction]

projet du gouvernement que je connais ou avec qui j'ai jamais travaillé, ou vu à l'œuvre, ne rechercherait des pouvoirs aussi étendus que ceux qui sont accordés par ces deux articles.

Il ne s'agit pas de ce que le gouvernement pense qu'il demande, mais de ce que ce projet de loi demande au Parlement de voter. Il y a une différence.

J'ai noté que vous nous donniez des exemples de changements techniques et linguistiques, et toutes ces choses—

**Le président:** Sénateur McIlraith, vous comprenez, n'est-ce pas, que tout accord complémentaire doit s'exercer dans le domaine de l'annulation de la double imposition?

**Le sénateur McIlraith:** Non. Même cela n'est pas clair.

**Le président:** À condition de ne pas sortir des limites de ce domaine, tout article de l'Accord pourrait être modifié, abrogé ou pourrait recevoir un ajout.

**Le sénateur McIlraith:** Oui. Je suis d'accord avec vous à cette réserve près. Il n'est même pas clairement stipulé que cet accord est uniquement destiné à éviter la double imposition. Si ce l'était, cela représenterait déjà un léger progrès. C'est là un point qui devrait être solidement établi, mais ce n'est pas de cela que je parle.

**Le sénateur Cook:** J'inclinai à penser de même mais si vous examinez l'annexe 1 de plus près, vous pouvez lire:

L'Accord entre le Canada et la République fédérale d'Allemagne en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôt sur le revenu et de certains autres impôts.

Cela signifie-t-il la double imposition en matière de certains autres impôts ou l'Accord relatif à certains autres impôts?

**Le sénateur McIlraith:** Il y a une certaine ambiguïté.

**Le président:** Sénateur Cook, je vous renvoie à l'article 2 de l'Accord où il est dit au paragraphe 1 que:

Le présent Accord s'applique aux impôts sur le revenu sur la fortune perçue par chacun des États contractant, quel que soit le système de perception.

**Le sénateur McIlraith:** Cet Accord peut cependant donc être révoqué et remplacé par un accord ne contenant pas cette clause. Une telle imprecision fait peur.

**Le sénateur Cook:** Je tiens à souligner que le paragraphe 2 de cet article est également assez flou. Il me semble, Monsieur le Président, que nous avons eu une discussion très intéressante. En ce qui me concerne, j'aimerais réfléchir à ce que le Ministre nous a dit. Peut-être que lui-même et ses conseillers réfléchiront à ce que nous aussi, avons eu à dire.

**Le président:** Oui, il se peut fort bien que le Ministre veuille réfléchir à vos réactions.

**The Honourable M. Bussières:** First, I wish to underline again that one must understand the document we are studying, that is an act to implement the Agreement between Canada and the Federal Republic of Germany for the avoidance of double taxation. A careful examination of this act to implement reveals that it applies solely to the agreement which is the object of our discussion and preoccupations. Senator McIlraith has suggested that this act could increase the burden of taxation on some taxpayers.



[Text]

McIlraith a fait allusion au fait que ça pourrait augmenter les taxes de certains contribuables.

**Senator McIlraith:** By revocation and replacement, yes.

**L'honorable M. Bussières:** Mais cela ne changerait en rien la Loi de l'impôt sur le revenu du Canada. Le gouvernement ne pourrait disposer de cet article pour changer la Loi de l'impôt sur le revenu au Canada, nullement, car l'accord prévoit le respect des lois de l'impôt du Canada.

Alors, en fait, on ne peut pas se servir de ce pouvoir-là pour excéder les dispositions prévues au présent accord. Vous semblez avoir des préoccupations très, très sérieuses à ce sujet. Vous me semblez donner à ces dispositions du premier paragraphe de l'article 5 une extension qui, à mon sens, est beaucoup plus large que ce que la loi elle-même, ou la lettre de la loi, ne lui donne. Je comprends votre préoccupation particulière, monsieur le sénateur Godfrey. Je comprends vos préoccupations à titre de coprésident du Comité mixte sur les règlements et autres textes réglementaires. Je me rappelle certaines recommandations que vous avez déjà faites. Je comprends que cela vous chatouille de façon plus particulière de voir une telle disposition, étant donné justement ce travail en profondeur que vous menez depuis quelques années sur ces sujets.

Cependant, l'objet, comme je vous l'ai indiqué, est d'assurer la souplesse nécessaire afin de s'adapter à différents types de changements touchant tel accord en particulier. Ce sont des dispositions que nous avons retrouvées dans les autres lois de mise en œuvre, exactement pour rencontrer le même objectif. La portée de l'article ne peut dépasser la portée et la nature, et avant même la portée, la nature de l'accord lui-même que nous étudions. Cependant, monsieur le président, nous ne sommes pas obligés de fermer les portes du débat cet après-midi. On peut continuer, de part et d'autre, nos réflexions sur la nature, le sens et la portée de ce sous-paragraphe.

**Senator Godfrey:** With regard to flexibility, I have suggested what I think is a reasonable compromise, while I agree entirely with the other objectives. It is a matter of principle, that is the main thing.

**The Chairman:** I will say to the minister that we have his statement in relation to these particular points. We will give serious consideration to it. If our thinking still follows the direction that has developed today, we will let him know. We will not just shut the door. That is as far as we can take it today.

The committee proceeded to consideration of other business.

[Traduction]

**Le sénateur McIlraith:** Par révocation et remplacement, oui.

**The Honourable M. Bussières:** But this would not alter in any way the Income Tax Act. The government could, in no way, use this article to alter the Income Tax Act, since the agreement must respect our Canadian tax laws.

So, in effect, we cannot use this power to exceed the provisions of the existing agreement. You seem to grant considerably more power to the first paragraph of Article 5 than the law itself or the letter of the law gives it. Senator Godfrey, I understand your specific concern, your concerns in your capacity as co-chairman of the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments. I recall certain recommendations that you have made already. I appreciate that such a provision, given the in-depth work you have accomplished in this area over the years, might bother you.

Nevertheless, the objective, as I have shown, is to ensure the necessary flexibility in order to be able to adapt to different types of changes affecting this agreement in particular. These provisions appear in all other acts of implementation precisely to meet this objective. However, the scope of the article cannot surpass the scope, and even before considering the scope, the nature of the agreement itself. However, Mister Chairman, there is no need to end the debate this afternoon. Each of us can continue to reflect upon the nature, the meaning and the scope of this sub-paragraph.

**Le sénateur Godfrey:** En ce qui concerne la souplesse, j'ai proposé ce qui me paraît être un compromis raisonnable, tout en étant totalement d'accord avec les autres objectifs. C'est la question de principe qui est essentielle.

**Le président:** J'informe le Ministre que nous avons sa déclaration sur ces divers points. Nous l'étudierons avec soin. Si notre point de vue demeure celui qui s'est dessiné aujourd'hui, nous le lui ferons savoir. Nous n'avons pas l'intention de déclarer le débat clos. Nous n'irons pas plus loin aujourd'hui.

Le Comité passe à l'examen d'autres questions.









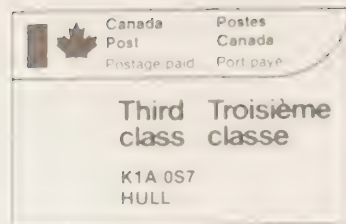












*If undelivered, return (COVER ONLY) to:  
Canadian Government Printing Office  
Supply and Services Canada  
45 Sacre Coeur Boulevard  
Hull, Quebec, Canada K1A 0S7*

*En cas de non livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
l'imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada  
45, boulevard Sacre Coeur  
Hull, Quebec, Canada K1A 0S7*

## WITNESSES—TÉMOINS

The Hon. Pierre Bussières, Minister of State (Finance).

*Department of Finance:*

Mr. Marc Cuerrier, Solicitor, Legal Services.

L'honorable Pierre Bussières, ministre d'État (Finances).

*Ministère des Finances:*

M. Marc Cuerrier, avocat, Contentieux.





First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Tuesday, March 2, 1982

Le mardi 2 mars 1982

Issue No. 80

Fascicule n° 80

**Second Proceedings on:**

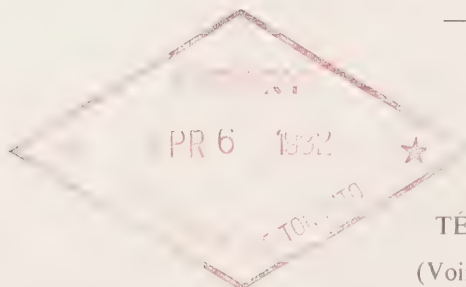
The subject-matter of Bill C-90,  
"An Act to amend the Customs  
Tariff and to repeal certain  
Acts in consequence thereof"

**Deuxième fascicule concernant:**

La teneur du Bill C-90, «Loi  
modifiant le Tarif des douanes  
et abrogeant certaines lois en  
conséquence»

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	McIlraith
Buckwold	Molson
Charbonneau	Murray
Cook	*Perrault
*Flynn	Riel
Godfrey	Roblin
Hayden	Tremblay
Hays	Walker—(19)
Lafond	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	McIlraith
Buckwold	Molson
Charbonneau	Murray
Cook	*Perrault
*Flynn	Riel
Godfrey	Roblin
Hayden	Tremblay
Hays	Walker—(19)
Lafond	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
February 16, 1982:

"The Honourable Senator Hayden moved, seconded by  
the Honourable Senator Buckwold:

That the Standing Senate Committee on Banking,  
Trade and Commerce be authorized to examine and  
consider the subject-matter of the Bill C-90, intituled:  
"An Act to amend the Customs Tariff and to repeal  
certain Acts in consequence thereof", in advance of the  
said Bill coming before the Senate, or any matter relating  
thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 16 février 1982:

«L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par  
l'honorable sénateur Buckwold,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du  
commerce soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-90,  
intitulé: «Loi modifiant le Tarif des douanes et abrogeant  
certaines lois en conséquence», avant que ce bill ou les  
questions s'y rattachant ne soient soumis au Sénat, et à  
faire rapport à ce sujet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 2, 1982  
(109)

## [Text]

Pursuant to notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 3:30 p.m. to consider the following:

The subject-matter of Bill C-90—"An Act to amend the Customs Tariff and to repeal certain Acts in consequence thereof".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Barrow (*Deputy Chairman*), Buckwold, Cook, Godfrey, Lafond and Roblin. (7)

*Present, not of the Committee:* The Honourable Senators Frith and Leblanc. (2)

*In attendance:* Mr. Thomas S. Gillespie, Counsel to the Committee.

*Witnesses:*

The Honourable Pierre Bussières, Minister of State (Finance).

*Department of Finance:*

Mr. Lyle Russell, Director, Tariffs Division.

The Committee proceeded directly to the examination of the Minister and Mr. Russell assisted therein by Mr. Gillespie.

At 4:30 p.m. the Committee adjourned.

## PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 2 MARS 1982  
(109)

## [Traduction]

Conformément à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 15 h 30 pour étudier:

La teneur du bill C-90, «Loi modifiant le Tarif des douanes et abrogeant certaines lois en conséquence».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Barrow (*vice-président*), Buckwold, Cook, Godfrey, Lafond et Roblin. (7)

*Présents, mais ne faisant pas partie du Comité:* Les honorables sénateurs Frith et Leblanc. (2)

*Aussi présent:* M. Thomas S. Gillespie, conseiller du Comité.

*Témoins:*

L'honorable Pierre Bussières, ministre d'État (Finances).

*Du ministère des Finances:*

M. Lyle Russell, directeur, Division des tarifs.

Le Comité entreprend directement l'interrogation du ministre et de M. Russell avec l'aide de M. Gillespie.

La séance est levée à 16 h 30.

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, March 2, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 3.30 p.m., to study the subject matter of Bill C-90, to amend the Customs Tariff and to repeal certain acts in consequence thereof.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we intend now to take advantage of the fact that the minister is here to discuss some of the points that were raised on our first hearing when Mr. Russell was with us. I believe the minister has had an opportunity to look at those points. We have our expert, Mr. Gillespie, here at this time. He has prepared a list of the points which are developed in the transcript. I will see to it that they are distributed to the members of the committee. I would suggest that Mr. Gillespie develop the points which were discussed with Mr. Russell.

**Mr. Thomas Gillespie, Adviser to the Committee:** Yes, Mr. Chairman. I have discussed these points with Mr. Russell and I believe that, on all matters save one, the minister has been briefed.

**The Chairman:** Yes, will you go ahead, Mr. Gillespie.

**Mr. Gillespie:** Thank you, Mr. Chairman. The first item for discussion is the proposed tariff item 47800-1, which appears at page 23 of the bill. It is proposed therein that:

Goods, specially designed for the use of disabled persons, designated by Order of the Governor in Council . . .

be admitted free from duty. Mr. Russell told us at the last meeting that the minister had indicated that orders in council would be passed admitting free from duty goods of a kind not manufactured in Canada. It was suggested at this committee that, if that was the minister's intention, the tariff item be worded so as to restrict the orders in council which might be issued as to goods of a kind not manufactured in Canada. That was the proposal that was discussed at the meeting.

**The Chairman:** I think that the easiest way to deal with this, Mr. Minister, would be to discuss these points as they develop. If you are ready to deal with point number one at this time, please go ahead.

**Hon. Pierre Bussières, Minister of State (Finance):** I wonder if I understood correctly what Mr. Gillespie has said.

**The Chairman:** Tariff item 47800-1 is found at the bottom of page 23.

**Hon. Mr. Bussières:** Yes.

**Mr. Gillespie:** Tariff item 47800-1 allows the Governor in Council to order all goods specifically designed for use by disabled persons, whether or not they are manufactured in Canada. The suggestion was that if that was the intention, then why not put that further restriction in the tariff item?

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 2 mars 1982

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 3 h 30 de l'après-midi pour étudier la teneur du Bill C-90 modifiant le tarif des douanes et abrogeant certaines lois en conséquence.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*Président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous voudrions maintenant profiter de la présence du ministre parmi nous pour examiner quelques-uns des points dont il a été question lors de notre première séance à laquelle M. Russell assistait. Le ministre a déjà eu l'occasion, je crois, de prendre connaissance de ces questions. Nous avons aussi parmi nous notre spécialiste, M. Gillespie qui a dressé la liste des points étudiés plus en détail dans la transcription. Chacun des membres du comité en recevra un exemplaire. Je propose que M. Gillespie fasse la présentation des questions dont on a discuté avec M. Russell.

**M. Thomas Gillespie, conseiller du Comité:** Oui, M. le président. Je me suis entretenu de ces questions avec M. Russell et je pense qu'elles ont toutes été mentionnées au ministre, à l'exception d'une toutefois.

**Le président:** Oui, M. Gillespie, continuez.

**M. Gillespie:** Merci, M. le président. Le premier point concerne le numéro tarifaire 47800-1 qui se trouve à la page 23 du bill. On y propose que les

marchandises conçues spécialement pour l'usage des invalides, désignées par décret du Gouverneur en Conseil . . .

soient admises en franchise. M. Russell nous a dit que le ministre avait mentionné qu'on adopterait un décret du Conseil afin de permettre l'admission en franchise des marchandises qui ne sont pas fabriquées au Canada. On a alors suggéré que si c'était dans l'intention du ministre, il serait bon de formuler le numéro tarifaire de façon à restreindre l'application du décret du Conseil aux marchandises d'une espèce non fabriquée au Canada. C'est de cette proposition que l'on a discuté lors de la réunion.

**Le président:** Je pense que la meilleure façon de procéder, monsieur le ministre, serait de discuter chacune de ces questions dans l'ordre où elle se présente. Si vous êtes prêt à commenter le premier point, allez-y.

**L'honorable Pierre Bussières, ministre d'État (Finances):** Je me demande si j'ai bien compris ce que M. Gillespie vient de dire.

**Le président:** Le numéro tarifaire 47800-1 se trouve au bas de la page 23.

**L'honorable M. Bussières:** Oui.

**M. Gillespie:** Le numéro tarifaire 47800-1 permet au Gouverneur en Conseil d'adopter un décret concernant toutes les marchandises spécialement conçues à l'intention des invalides, que ces marchandises soient ou non fabriquées au Canada. On a suggéré que cette restriction soit mentionnée dans le numéro tarifaire.

[Text]

**Hon. Mr. Bussières:** Why do you want it? Do you wish the government to have less flexibility in order to deal with problems of the disabled?

**Mr. Gillespie:** The idea was that the minister should be restricted in the breath of the orders in council that he may issue.

**The Chairman:** The real basis for the free entry of such goods is that they are necessary for disabled persons and they are not available in Canada. In the way the item is drawn up in Bill C-90, the minister can refuse to admit certain goods into Canada. In his view this clause may be necessary because these goods may be available in Canada. But to decide which goods may be available in Canada, I think, becomes quite a large question administratively.

**Monsieur Bussières:** Monsieur le président, si vous permettez—si on ajoute le bout de phrase qu'on vous suggère, aux membres du comité, on enlève beaucoup de flexibilité. Il peut arriver dans certaines circonstances, par exemple, qu'un produit, qu'un bien dont aurait besoin une personne handicapée, serait produit au Canada.

Cependant, pour toutes sortes de circonstances, non-disponibilité sur le moment, lieu géographique, et que sais-je,—qu'il soit vraiment désavantageux, et que  a cause un préjudice aux handicapés, qu'on ne lui fasse pas cette remise de droit, parce qu'on a indiqué qu'il faut absolument que ce soit des objets qui ne sont pas fabriqués au Canada. Alors, on perdrait, en ajoutant cela, une certaine souplesse, et on perdrait l'opportunité que, dans des cas particuliers, quelqu'un pourrait se prévaloir, auprès du gouverneur-en-conseil, et que même si c'était fabriqué au Canada, les circonstances, la conjoncture—peut-être l'état particulier de la personne, par rapport à un type très particulier d'appareil, parce qu'on ne fonctionne pas avec des choses communes, on fonctionne ici avec des choses très spéciales, très spécifiques, qui s'adressent à des gens qui ont des problème très particulier,—alors, dis-je, en ajoutant cette partie de phrase, on n'enlèverait cette marge de manœuvre qui pourrait, à un moment ou à un autre, permettre à un handicapé de bénéficier des dispositions de la loi.

**The Chairman:** Any questions?

**Senator Godfrey:** It sounds very convincing to me, for a change.

**The Chairman:** What is the next point?

**Mr. Gillespie:** We were provided with a list of the nations which were subject to the General Preferential Tariff, and included in that list were countries such as Kuwait and the United Arab Emirates which, because of oil revenues, are known to be wealthy countries. It was suggested that the names of countries such as these be deleted from that list.

**Senator Cook:** Or, to put it another way, why are these countries on the list?

**L'honorable M. Bussières:** Monsieur le président, dans les rapports non révisés de vos discussions, j'ai noté que vous même, et que le sénateur Roblin, si je me souviens bien, et aussi le sénateur Cook, avaient soulevé la question du fait, par exemple, qu'un pays producteur de pétrole comme le Koweit, est un pays dont le revenu, où le niveau de développement est relativement élevé comme le Br zil,—ou encore un pays

[Traduction]

**L'honorable M. Bussières:** Pourquoi? Voulez-vous que le gouvernement montre plus de rigidité en ce qui concerne les problèmes des invalides?

**M. Gillespie:** L'idée générale était de limiter la portée des décrets du Conseil que peut ordonner le ministre.

**Le président:** Ce qui justifie en réalité l'admission en franchise des marchandises nécessaires aux infirmes qui ne peuvent se les procurer au Canada. La formulation du numéro tarifaire du Bill C-90 permet au ministre de refuser l'admission de certaines marchandises au Canada. Cette condition est peut-être nécessaire car il est possible que ces marchandises soient disponibles au Canada. Mais décider quelles marchandises sont disponibles au Canada constitue, je pense, une question administrative de grande portée.

**Mr. Bussières:** Mr. Chairman, by adding that wording, we would lose a great deal of flexibility. There could be situations, for instance, where goods needed for the disabled are manufactured here in Canada.

However, for all kinds of reasons, including immediate unavailability, location, or whatever, it could be to the disadvantage of disabled people and indeed a source of prejudice that this duty exemption not be granted because it is stipulated that it applies to goods not manufactured in this country. So that by adding that provision we would lose some flexibility and deprive some people of the opportunity, in very specific cases, of arguing their case before the governor in council, even if the goods are made in Canada, because of certain circumstances, of the situation, perhaps even because of the specific needs of one person for a very particular type of apparatus. We must not forget that we are dealing here with things that are out of the ordinary, with very special things indeed designed for individuals with a particular problem. So by adding that clause we would lose the freedom which at some point could allow a handicapped person to benefit from the provisions of the act.

**Le président:** Y a-t-il des questions?

**Le sénateur Godfrey:** Pour une fois, ces arguments me semblent très convaincants.

**Le président:** Quel est le prochain point?

**M. Gillespie:** On nous a fourni une liste des pays bénéficiant du Tarif de préférence général parmi lesquels en figurent certains comme le Koweit et les Emirats Arabes Unis qui, comme on le sait, sont des pays riches grâce à leur exportation de pétrole. On nous a proposé de rayer ces pays de la liste.

**Le sénateur Cook:** Autrement dit, pourquoi ces pays-là figurent-ils sur la liste?

**Hon. Mr. Bussières:** Mr. Chairman, in the unrevised transcripts of your discussions, I noted that you yourself, as well as senator Roblin, if I remember correctly, and senator Cook raised the question that an oil producing country such as Kuwait—whose level of income or development is quite high, much as Brazil—and a country such as Afghanistan, as was



## [Text]

comme l'Afghanistan, qu'on a souligné, à cause de la présence des troubles soviétiques,—devrait faire l'objet de l'élargissement du tarif de préférence générale.

Il faut d'abord se rappeler que le tarif de préférence générale vise, d'abord, à accroître les gains à l'exportation des pays en voie de développement,—vise aussi à stimuler davantage leur croissance économique et surtout, je pense, à promouvoir, dans ces pays, l'industrialisation.

On sait que depuis l'entrée en vigueur, en 1974, de ce régime préférentiel, le Canada a maintenu ces avantages, et il a maintenu que ces avantages devraient être élargis, pour s'adresser aux pays, et non pas aux gouvernements, et que des considérations politiques ne devraient pas servir à diminuer le principe de la non-discrimination.

Pour certaines raisons, les États-Unis ont exclu un certain nombre de pays et on se souvient que, lorsqu'ils ont fait ces exclusions, ils ont été l'objet de critiques quand même sévères.

Si on regarde l'ensemble de nos autres partenaires commerciaux, on se rend compte, par exemple, que la Communauté économique européenne, le Japon, les pays scandinaves, l'Australie, se sont tous fait un devoir de n'exclure aucun pays de leur régime de préférence, et ce, pour des raisons politiques.

Le Brésil et certains des autres pays industrialisés continuent de bénéficier du traitement préférentiel, non seulement de la part d'un pays comme le Canada, mais également de la part d'autres pays développés.

Des discussions sont en cours également dans diverses réunions internationales, pour voir si on ne pourrait pas en arriver à un accord sur les moyens de limiter les avantages spéciaux dont jouissent ces pays, et aussi de les persuader que la politique commerciale devrait être modifiée, pour les rendre conformes à ceux des pays développés.

Monsieur le président, personnellement, je ne suis pas certain que l'intérêt du Canada serait de donner le ton, en rayant de la liste des bénéficiaires du tarif de préférence générale, le Brésil, ou encore, tout autre pays dont le développement s'apparente, sur le plan industriel, au Brésil. Cependant, le gouvernement devrait être disposé à supprimer le TPG à l'égard de certains produits en provenance de ces pays, s'il veut être prouvé que le taux préférentiel, le TPG, cause un préjudice aux producteurs canadiens.

Le cas des pays exportateurs de pétrole est un cas différent. Rappelons-nous ce que je disais au début de mes remarques, monsieur le président; c'est que le tarif de préférence général a pour objet de promouvoir, dans des pays bénéficiaires, le développement et l'industrialisation des dits pays.

Si on examine ces pays, pour ce qui est des produits manufacturés, s'ils produisent très peu, je pense qu'il est encore plus juste de dire que, en fait, ils ne produisent rien. En fait, ce sont, suivant les critères internationaux, encore des pays en voie de développement. En pratique, ils exportent très peu, sauf un volume important de pétrole. Seuls les États-Unis ont exclu de leur liste du tarif de préférence certains pays exportateurs de pétrole, et cela a été fait parce que ces mesures d'embargo ont été prises au sujet du pétrole, il y a quelques

## [Traduction]

indicated, because of the presence of Soviet troops there, should be subject to the general preferential tariff.

It should first be remembered that the purpose of the general preferential tariff is to increase the export profits of developing countries and also to stimulate their economic growth, but mostly I think to encourage industrialization in those countries.

Since the preferential system came into effect in 1974, Canada has always upheld those advantages and maintained that they should be extended so as to apply to the countries themselves, and not their governments, and that political considerations should not weaken the principles of non discrimination.

For certain reasons, the United States excluded some countries, and we all remember no doubt that they were severely criticized for doing so.

As far as our other trade partners are concerned, we see for example that the European Economic Community, Japan, the Scandinavian countries, Australia have all made it their duty not to exclude any country from their preferential system for political reasons.

Brazil, as well as some other industrialized countries are still afforded a preferential treatment not only by Canada but by other developed countries as well.

There are discussions under way in several international forums which seek to come to some agreement on ways of limiting the special advantages that are enjoyed by these countries and also to try and convince these countries of the need to change trade policies so that they are in keeping with those of developed countries.

Mr. Chairman, I am personally not sure that it would be in Canada's interest to take the lead by deleting from the list of countries subject to the general preferential tariff Brazil or any other country whose level of development is similar to that of Brazil. However the government could be prepared to abolish the GPT for certain goods from those countries to prove that the preferential rate, the GPT, is damaging to Canadian manufacturers.

As far as the oil exporting countries are concerned, that is a totally different case. As I said at the beginning, Mr. Chairman, the purpose of the general preferential tariff is to promote, in the beneficiary countries, industrialization and development.

With respect to those countries, they in fact produce very few manufactured goods, and it might indeed be more correct to say that they produce none. In international terms, they are still underdeveloped countries. In reality, they export very little, except a great deal of oil. Only the U.S. excluded some oil exporting countries from their preferential tariff list, and they did so because of the oil embargo and not because of the level of development or industrialization of those countries.

## [Text]

années, et non pas en raison de la nature du développement ou de l'industrialisation de ces pays concernés.

Alors, rappelons-nous que l'objectif est d'aider à l'industrialisation bien qu'un pays comme le Koweït, par exemple, peuvent avoir des volumes d'exportation importants, les revenus qui sont dégagés par ces exportations sont des revenus d'une seule source, soit le pétrole, et enfin, si on examine le niveau de développement d'industrialisation de ces pays, on est encore, soit à un très faible niveau, ou encore au niveau zéro.

Le cas de l'Afghanistan, qui est un autre pays que vous avez nommément souligné lors de vos interventions, on s'entend pour dire que c'est un des pays qui est considéré comme un des pays les moins développés du monde. Afin d'être admissible au traitement du tarif préférentiel, les importations qui proviennent de ce pays doivent satisfaire à des exigences de contenu minimal, comme vous l'avez remarqué dans le projet de loi. Ces exigences de contenu minimal visent à assurer que seuls les pays bénéficiaires désignés jouissent des avantages du tarif de préférence général.

Depuis 1979, les importations en provenance de l'Afghanistan ont diminué; elles ont passé de plus de un million de dollars à moins de deux cent mille dollars annuellement.

Finalement, pour ceux qui auraient la crainte que certains produits soviétiques, étant donné la présence soviétique en Afghanistan, puissent être importés au Canada via l'Afghanistan, et jouir du tarif de préférence général, et bien, on dit rappeler que nous n'avons aucune preuve que de telles marchandises passent en transit et, d'autre part, comme je l'indiquais tantôt, que les marchandises sujettes au tarif de préférence général, doivent satisfaire aux règles du contenu minimal. Alors, si on examine les cas en particulier,—le cas du Brésil, celui-là est un cas qui pourrait évoluer plus rapidement. Le cas du Koweït, ou d'autres pays arabes, fortement exportateurs de pétrole, il faut regarder dans la perspective de l'objectif du tarif de préférence général, qui est d'assurer le développement et l'industrialisation, établir la comparaison et examiner le niveau de développement et l'industrialisation dans le dit pays, et finalement, pour ce qui est de l'Afghanistan, j'ai indiqué que le Canada ne voulait pas, pour des motifs purement politiques, exclure un pays, reconnaître la liste qui est proposé par les États-Unis, et que, pour protéger d'une possibilité de transitage, il y avait des règles qui nous protègent, à l'intérieur du projet de loi.

Dans, monsieur le Président, c'étaient les commentaires que je voulais faire à ces sujets.

**Senator Cook:** As far as I am concerned, that sounds like a very good explanation of the situation.

Does Canada enjoy any favourable trade or employment relationships with the richer oil countries such as Kuwait?

**L'honorable M. Bussièrès:** Je ne suis pas en mesure, pour ce qui est du Koweït, ou d'autres émirats arabes, mais je pense, que si l'on se souvient de la dernière visite, par exemple, de notre collègue le ministre responsable du commerce international au Brésil, et au Mexique, je pense qu'il y a certains accords

## [Traduction]

If the purpose is to promote industrialization, we soon realize that in Kuwait for example export income is derived from one source only, namely oil. As far as development and industrialization are concerned, those countries are still at a very low level, at zero.

With respect to Afghanistan, this is a country, and you yourself have mentioned this, which is certainly one of the least developed on the world. To be eligible to the preferential tariff treatment, imports from that country must satisfy basic content requirements, as indicated in the bill. Those requirements are to ensure that only the designated beneficiary countries are subject to the general preferential tariff.

Since 1979, imports from Afghanistan have decreased from over \$1 million to less than \$200,000 a year.

Finally, for those who may be concerned that Soviet goods may be imported to Canada via Afghanistan, because of the Soviet presence there, under the general preferential tariff, I would like to state that we have no proof that such goods are shipped in transit and also that goods subject to the GPT must satisfy content requirements, as I just indicated. So if we consider specific cases, we see that with respect to Brazil, things could move faster. As for Kuwait and other Arab oil exporting countries, we must view the situation in the light of the overall purpose of the tariff which is to promote industrialization and development, and consider the levels of industrialization and development reached by those countries. Finally, as far as Afghanistan is concerned, I have already said that Canada does not want to exclude a country for merely political reasons and recognize the list proposed by the U.S. As far as ensuring ourselves against a possibility of Soviet goods being exported via that country, there are provisions within the bill to that effect.

That is what I wanted to say, Mr. Chairman, on those issues.

**Le sénateur Cook:** Pour ma part, je trouve que c'est là une très bonne explication.

Le Canada entretient-il des relations profitables au niveau du commerce ou de l'emploi avec des pays riches, exportateurs de pétrole comme le Koweït?

**Hon. Mr. Bussièrès:** I am not in a position to answer with respect to Kuwait and other Arab Emirates. But I think that if we recall the last visit made by our colleague the Minister responsible for International Trade to Brazil and Mexico, there were agreements to promote exchanges of research and technology.



[Text]

qui permettent à nos deux pays de faire des échanges sur le plan de la recherche et de la technologie.

Je pense, cependant, qu'il serait plus approprié de poser la question soit au ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, qui, je crois, a fait une visite récemment dans les pays arabes pour avoir l'heure juste à ce sujet,—ou encore au ministre responsable du commerce international—qui, eux discutent directement de ces questions.

**Le sénateur Cook:** Thank you.

**Senator Roblin:** I must confess that I am not yet entirely persuaded by the minister's arguments. I do not know whether automobile parts are excluded from the operation of this bill, but I suspect they are. If they are not excluded from this bill, and one considers the amount of money that the Canadian government is pouring into the parts industry and the automobile industry in Canada, it would seem to be counter-productive.

We know that the motor vehicle industry is moving much of its activity to Brazil since there is a lower standard of pay in that country and for other reasons. The products are being exported back to the United States and, I suspect, to Canada as well. I have nothing against the Brazilians; they are friends of ours, and we would like to encourage them.

Have we rationalized, in our own minds, where we stand on this question of supporting the automobile industry? Are we not undoing on the one hand what we are doing on the other? I lack the facts to make a conclusive case, but I would put it to you that this situation troubles me.

I wonder what the real purpose of this bill is. Is it in order to comply with some list invented by the United Nations? I must say that they do some strange things in the United Nations when it comes to dealing, in a sensible and equitable manner, with the problems of the world. I thought the purpose of this bill was to help those who needed help, and I think that is the basic thrust of the bill. We want to help those nations who have a possibility of industrializing. We want to extend that assistance to them by opening our markets.

We understand that some of our Canadian industries will pay the price for that action. Some of our Canadian workers will pay the price but, nevertheless, we have decided that, all things considered, this is a good thing to do. I can buy that.

However, when one says to me that Kuwait is a country which falls into this category, I cannot agree with that. I do not care if there is not a single industry in the whole of that tiny state; you still cannot convince me that that country should be on the list of countries that we should help industrialize because it needs that help. I do not think it does. If that country wants to industrialize, it has more capacity to do so than we ourselves have. Why should that country be on a special list?

I would now come to the question of Afghanistan. I come from western Canada where, not too recently, because of the Afghanistan situation, our wheat trade with the Soviet Union

[Traduction]

I believe the Minister of Energy, Mines and Resources, who visited the Arab states recently, or the Minister for International Trade, who are more directly involved with those issues, may be in a better position to reply.

**Senator Cook:** Thank you.

**Le sénateur Roblin:** Je dois avouer que les arguments du ministre ne m'ont pas semblé tout à fait convaincants. J'ignore si les pièces d'automobiles échappent à l'application de ce bill, mais je suppose que oui. Si elles sont assujetties à l'application de ce bill, et si on tient compte des sommes que le gouvernement canadien investit dans l'industrie des pièces et de l'automobile au Canada, cela semblerait contraire à nos intérêts.

Nous savons que l'industrie des véhicules motorisés transfère une grande partie de ses opérations au Brésil parce que les salaires y sont moins élevés, entre autres raisons. Les produits finis sont ensuite de nouveau exportés aux États-Unis, ainsi qu'au Canada, je suppose. Je n'ai rien contre les Brésiliens qui sont nos amis et que nous aimerions encourager.

Avons-nous clairement établi notre position relativement à cet appui que nous accordons à l'industrie automobile? Ne sommes-nous pas en train de défaire d'un côté ce que nous faisons de l'autre? Je ne dispose pas de renseignements nécessaires me permettant de tirer une conclusion, mais je vous assure que cette situation m'inquiète.

Je me demande quel est le but véritable de ce bill. Vise-t-il à respecter une liste qui aurait été établie par les Nations Unies? Je dois dire que les Nations Unies adoptent des propositions bien étranges lorsqu'il s'agit de tenter de trouver des solutions raisonnables aux problèmes du monde. Je croyais que ce bill avait pour but d'aider ceux qui étaient dans le besoin, et je pense que c'est là sa raison d'être fondamentale. Nous voulons aider les pays qui sont en mesure de s'industrialiser. Cette aide que nous cherchons à leur offrir se traduit par une ouverture de nos marchés.

Nous savons que ces mesures léseront certaines de nos industries canadiennes. Une partie des travailleurs canadiens auront à en souffrir, mais quoi qu'il en soit, nous avons décidé que, tout bien considéré, c'était la meilleure décision à prendre. Et je le comprends.

Cependant, si on me dit que le Koweït fait partie de cette catégorie, je le trouve difficile à accepter. Peu importe qu'il n'y ait pas une seule industrie dans ce petit pays; vous ne pourrez toutefois pas me convaincre qu'il mérite de se trouver sur la liste des pays que nous devrions aider. Je ne pense pas qu'il ait besoin de notre aide. Si ce pays veut s'industrialiser, il est mieux en mesure de le faire que nous ne le sommes nous-mêmes. Pourquoi devrait-il figurer sur une liste spéciale?

Je voudrais maintenant aborder la question de l'Afghanistan. Je viens de l'Ouest du Canada où il n'y a pas si longtemps, on a imposé un embargo sur nos exportations de blé vers



[Text]

was embargoed. It is true that some compensation has been paid; as a matter of fact, hundreds of millions of dollars were paid by the taxpayers of Canada. We are now taking the attitude that that is water under the bridge and that we will pay no attention to what those in control of Afghanistan did in the past, forget about the millions of dollars it cost the wheat trade, and we will help that country industrialize when there are all kinds of countries in Central America and in other places which we should assist.

I do not think we should give assistance to the people of Afghanistan—not because I am against them, but because I am against the régime they are operating under.

We have now decided to extend no further credit to Poland. Where is the consistency in our policy?

In spite of what you have told me, I am probably prepared to go one-third of the way with you, if you can tell me that a major Canadian industry such as the Canadian automobile industry is not being prejudiced by this policy with respect to Brazil. If you can tell me this policy does not apply to products used in the Canadian automobile industry, then I will say the policy is helpful.

With respect to the countries of Kuwait and Afghanistan, I just cannot understand the logic of including those states in a list of special states that we want to help industrialize; I just do not see it.

**L'honorable M. Bussières:** Monsieur le président, d'abord, de façon générale, je pense que le sénateur Roblin serait d'accord pour admettre qu'il y a des degrés, des ordres dans les besoins de certains pays d'être aidés, pour assurer leur développement et leur industrialisation. Il est bien évident qu'il y a de la différence entre le Brésil, par exemple, et le Botswana.

Il est bien évident, qu'il y a une différence entre le Brésil et le Rwanda. C'est pourquoi, il y a, justement, deux ordres que nous étudions dans le projet de loi et à l'intérieur même, par exemple, des pays qui vont profiter du tarif de préférence générale; il y a, également, des degrés. Il n'y a pas le même besoin d'aide, par exemple, de la part du Brésil, parce que c'est un cas relativement patent, l'on sait, et je l'ai indiqué dans mes remarques préliminaires—et l'Afghanistan qui est également un pays que vous avez nommé, mais pour de toutes autres raisons.

Cependant, je pense que l'argument fondamental qui sous-tend toute la philosophie du dialogue nord-sud, et également, la promotion, que font les Nations Unies afin que les pays développés, par une attitude un peu libérale, favorise le développement et l'industrialisation des pays les moins développés parmi les pays en voie de développement et aide également les pays en voie de développement. Justement, le fait que tant et aussi longtemps que nous enverrons de l'aide, sans assurer que cette aide va permettre, également, aux biens qui auront été produits et   la technologie qui aura été acquise, de s'exprimer sur les marchés internationaux, l'aide aux pays en voie de développement, et aux pays les moins développés sera non seulement limitée, mais finalement, ne voudra rien dire.

[Traduction]

l'Union soviétique en raison de la situation de l'Afghanistan. Il est vrai qu'on a versé une indemnisation s'élevant à des centaines de millions de dollars prélevés des contribuables canadiens. Nous d cisons maintenant que tout cela fait partie du passé et que nous n'en tenons plus compte. Nous allons oublier les millions de dollars perdus dans le commerce du blé, et nous allons aider ce pays à s'industrialiser alors que nous devrions plutôt accorder notre aide aux pays d'Amérique centrale et d'ailleurs.

Je ne pense pas que nous dussions accorder notre aide aux Afghans—non parce que je les condamne mais parce que je suis opposé à leur régime.

Nous avons désormais décidé de ne plus faire crédit à la Pologne. Quelle est la logique de notre politique?

Malgré tout ce que vous m'avez dit, je serais peut-être encore prêt à faire un tiers du chemin si vous pouviez me convaincre qu'une industrie canadienne importante comme celle de l'automobile n'est pas lésée par la politique que nous pratiquons à l'égard du Brésil. Si vous pouvez m'affirmer que cette politique ne s'applique pas aux produits utilisés dans l'industrie automobile canadienne, je conviendrais qu'elle est utile.

Quant au Koweït et à l'Afghanistan, je ne puis tout simplement pas comprendre qu'on les insère dans la liste des pays que nous voulons aider   industrialiser; cela me paraît inconcevable.

**Hon. Mr. Bussières:** Mr. Chairman, first of all I think that Senator Roblin will admit that there are varying degrees and priorities in the need of certain countries for help with their industrialization and development efforts. There is obviously a difference for an example between Brazil and Botswana.

And there is obviously a difference between Brazil and Rwanda. So there are two levels being considered within the bill, and even inside the countries subject to the general preferential tariff there are degrees. The level of aid needed by Brazil for instance, and I always come back to that obvious example, and Afghanistan, which is another country that you mentioned but for other reasons.

But I think that is the basic argument behind the North-South dialogue and the efforts undertaken by the United Nations to get the developed countries to take a more liberal attitude and contribute to the industrialization and development of the last developed of the developing countries, and in fact all developing countries. Unless the aid provided to help those countries manufacture goods and acquire technology enables them also to tap international markets, it is very short-sighted and in fact meaningless.

*[Text]*

Je peux, par exemple, mettre beaucoup d'argent pour assurer des plantations d'ananas en Côte d'Ivoire, apporter et transférer de la technologie pour la mise en conserve des mêmes ananas, mais, avoir des limitations, soit par le ministère de l'Agriculture ou par un autre ministère—de telles limitations qui fait que ces ananas produit en Côte d'Ivoire et mis en conserve, ne pourront jamais être importés au Canada.

J'ai aidé le pays à développer des plantations sur le plan agricole. On a pu faire de l'amélioration des terres, améliorer d'une certaine façon de vivre de trois ou quatre petites bourgades en brousse.

On a aidé l'évolution «technologique» de ce groupe également, de cette société. Il y a une belle conserverie, qui peut être très moderne, automatisée, où des conseillers canadiens sont allés les aider, de la machinerie canadienne a été mise en place. Mais lorsque arrive le temps de faire la mise en marché des boîtes d'ananas, notre ministère de l'agriculture met des réglementations qui font que le degré de stérilisation, par exemple, a été insuffisant et que l'on ne peut pas mettre en marché ces ananas au Canada. Dans un autre pays, c'est à cause de la grosseur des boîtes, ou de la grosseur des morceaux d'ananas, etc.

Alors, le principe est que l'on assure vraiment le développement et l'industrialisation de ces pays, à condition que lorsqu'on leur a aidé à démarrer et s'industrialiser, on leur donne maintenant les marchés qui vont permettre au jalon de ces développements et de cette industrialisation, de progresser et non pas de mourir de leur belle mort parce que les boîtes de conserve s'empilent en arrière de l'usine, ou que des tonnes de café pourrissent sur les champs.

Alors, c'est la philosophie générale qui prévaut. Et, nous disons qu'il y a des cas d'exception. Par exemple, dans le cas du Brésil, nous admettons qu'il doit y avoir des discussions afin de voir quel est le point limite et si à un certain moment donné, il ne serait pas mûr pour passer par-dessus ce point limite.

Vous parlez du cas de l'Afghanistan et vous vous référez à un problème politique. Je suis convaincu que vous admettez avec moi que cela pose un problème. Parce que, vous avez quand même un pays qui, sur le plan du développement et de l'industrialisation est patent. Il est évident, qu'il est, parmi les pays pas développés et qu'il n'est pas vraiment en voie d'atteindre un niveau de développement relativement acceptable, même suivant des standards relativement bas.

Et, là, vous me dites que l'on devrait lui retirer l'avantage de quelques centaines de dollars de nos marchés, parce qu'un autre pays est venu étendre son empire sur ses citoyens. Et le peu que les citoyens pourraient bénéficier de notre marché, et progresser lentement parce que le volume est quand même pas élevé—l'on parlait de deux cent mille dollars, si ma mémoire est exacte—on devrait leur enlever parce que justement, ce voisin impérial est allé perturber leur existence. J'avoue que c'est un problème difficile et le gouvernement dit que, pour des raisons politiques, l'on ne devrait pas pénaliser cette population et la bloquer, même lui enlever la faible marge qu'on lui donne d'aider à son développement et à son industrialisation, à se manifester sur les marchés internationaux.

*[Traduction]*

For example, I can provide much of the money necessary for pineapple plantations in the Ivory Coast, and bring in and transfer the technology required for the canning of this produce, but the department of Agriculture or any other department can introduce restrictions such that Ivory Coast pineapples can never be exported to Canada.

So I helped the country's agricultural development. Those efforts helped improve the land and the way of life in three or four bush villages.

And we also helped the country's technological development. There is a brand new modern canning plant which was set up with the help of Canadian advisors and Canadian equipment. But when comes the time to market those cans of pineapple, our department of Agriculture makes regulations that say that there is inadequate sterilization and that the canned pineapple cannot be brought into Canada. Another country will refuse them because of the size of the cans, or the size of the pineapple chunks, or whatever.

So if industrialization and development are to have a true meaning in those countries, then they have to be given access to markets so that their progress will not be dead-ended because cans are piling up in the plants or coffee rotting in the fields.

So it is the spirit of the program which must prevail. All we are saying is that there are exceptions. In the case of Brazil for instance the issue must be discussed to ascertain if there is a limit that, at a certain point, may be reached.

You spoke of Afghanistan and of the political issue involved. You will agree, I am sure, that there is a problem there because this is obviously an under-developed country which is far from having reached a minimal level of development even by relatively low standards.

Now you are telling me that we should deprive this country of a few hundred dollars on our markets because another country has taken it over. Even though the people of that country could benefit from access to our market and develop ever so slightly, after all we are not talking here of vast amounts—I believe we mentioned \$200,000 earlier—we should deprive them of that advantage because it was invaded by an authoritarian neighbouring state. I recognize that this is a sensitive issue and the government has said that the people of that country should not be penalized for political reasons and deprived of the industrialization and development boon that we can grant it.



[Text]

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, I will not detain members of the committee any longer, because I have made my point as best I can. I am not asking for a change in philosophy but for a reasonable selection, which I do not think we have. I have said that and there is no sense in saying that again.

However, I would be interested in knowing where the Brazilian situation starts with respect to automotive trade?

**L'honorable M. Bussières:** Monsieur le président, peut-être que monsieur Russell pourrait répondre au sénateur.

**Mr. Lyle Russell, Director, Department of Finance, Tariffs Division:** Thank you, Mr. Chairman.

On that question, this bill does not change the status of Brazil with respect to auto parts. That is the short answer, but I can get you more information as to what their current treatment is. However, as I said, this bill does not change that treatment.

**Senator Roblin:** Thank you. That is my point.

**Senator Buckwold:** Mr. Chairman, at the last meeting I was questioning how far the so-called encouragement Canada is giving to underdeveloped countries would go—and I fully support that encouragement.

I was told, if I recall correctly, that as soon as any competitive situation develops that might, even in a minor way, cut into Canadian production, the implementation of this duty-free advantage will disappear or will not be allowed. For example, most of these countries—other than their natural resources, which you have talked about, such as the pineapple, and nobody is going to worry about that—generally start by manufacturing textiles or footwear because they require limited equipment and a not too skilled labour force. Therefore, they can compete.

I gather that that will not be encouraged by this bill because those kinds of products would not be admitted into Canada on a duty-free basis because that would interfere with our industry.

I am not sure whether we are not just going through the motions with the changes to the act; Are we, in fact, really encouraging the development of the least developed nations any more that we have to? That is the disappointing thing that I find about this. I say that just by way of comment.

**L'honorable M. Bussières:** Pour ce qui est du textile, je crois qu'il y a un accord spécial qui touche le textile. Il couvre également les pays dont on discute ici, eu égard au tarif de préférence générale. C'est la même chose également dans le cas de la chaussure. Les pays qui seraient exportateurs de chaussures ne seraient pas  ligibles au tarif de préférence générale.

**Senator Buckwold:** That is exactly the point that I am making. The very kinds of industries that could be developed in these—what do you call them?—least developed developing countries are being precluded from taking advantage of a Canadian market by the kind of regulations that we have in

[Traduction]

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, je n'abuserai pas plus du temps des membres du Comité, car j'ai déjà exprimé mon point de vue du mieux que je le pouvais. Je n'ai pas demandé le changement de nos principes généraux mais une sélection raisonnable, ce qu'à mon avis, nous n'avons pas fait. Mais ça ne servirait à rien de me répéter.

Cependant, j'aimerais savoir, en ce qui concerne le Brésil, à quel moment se feront les changements relatifs à l'industrie automobile?

**Hon. Mr. Bussières:** Excuse me, Mr. Chairman, perhaps Mr. Russell could answer the senator.

**M. Lyle Russell, directeur, ministère des Finances, division du Tarif:** Merci, monsieur le président.

Sur cette question le bill ne modifie pas le statut du Brésil pour ce qui est des pièces d'automobiles. En abrégé, voilà la réponse. Toutefois, je peux vous donner des renseignements supplémentaires quant aux dispositions actuellement appliquées. Cependant comme je l'ai déjà dit, ce bill ne les modifie en rien.

**Le sénateur Roblin:** Merci. C'est ce que je voulais savoir.

**Le sénateur Buckwold:** M. le Président, j'ai demandé au cours de la dernière réunion quelle est l'étendue de l'aide que le Canada prétend apporter aux pays en voie de développement, aide que j'approuve entièrement.

On m'a répondu, si ma mémoire est bonne, que dès que l'importation d'une marchandise risque de nuire même d'une manière infime à l'industrie canadienne, on en supprime ou en interdit l'admission en franchise. Par exemple, dans la plupart de ces pays, à l'exception des ressources naturelles déjà mentionnées, tels les ananas—et qui s'en soucie—on fabrique tout d'abord des vêtements ou des chaussures qui ne demandent pas trop de matériel ni de main-d'œuvre spécialisée, et où donc ils peuvent exercer une concurrence.

J'ai cru comprendre que par ce bill on ne favorisera pas ces industries puisqu'on n'admettra pas l'admission en franchise de leurs produits au Canada car ils pourraient nuire à notre industrie.

Je me demande si ce n'est pas là que faux semblants et si en réalité nous n'encourageons le développement des pays moins développés un peu plus que nous le devrions. C'est ce que je trouve décevant dans ce bill. Il ne s'agit là bien sûr, que d'un commentaire.

**Hon. Mr. Bussières:** As far as textiles are concerned, I think there is a special agreement to that effect, which also involves the countries we are talking about here with respect to the general preferential tariff. The same thing goes for footwear. The footwear exporting countries are not eligible to the general preferential tariff.

**Le sénateur Buckwold:** C'est exactement ce que je veux démontrer. Le genre d'industries de ces pays—comment les appelez-vous?—les pays les moins développés des pays en voie de développement—sont ferm es au marché canadien par le biais des règlements que nous maintenons en vigueur afin de



[Text]

force to protect our own industries. We are really just kidding ourselves when we say that we are helping these nations. In fact we are not doing very much to increase their ability to export into Canadian markets in industrial lines that they, as underdeveloped countries, can carry out. That is just a comment. I am disappointed that we are not doing more for these countries. We say we are helping them, but we are not.

**Senator Cook:** If we were, we would be the only country in the world destroying its own industries in order to help someone else. I do not see the advantage in that, myself.

**L'honorable M. Bussières:** Je pense, sénateur, que je comprends, sur le plan philosophique, votre préoccupation. Cependant, je pense que si on regarde l'état de ces industries comme étant au Canada, ces industries concèdent une large part du marché canadien à l'importation. Par contre, si certains comme vous voudraient voir une plus grande libéralisation de nos échanges commerciaux, par exemple, eu égard à la chaussure ou encore au textile, vous avez par exemple d'autres secteurs de la population qui s'inquiètent eux, du fait que ces secteurs manufacturiers, étant donné la large part que les importations prennent dans le marché, que ces secteurs manufacturiers connaissent certaines difficultés à maintenir leur part du marché d'une part et d'autre part à se développer. Je pense que le gouvernement, tout en souscrivant à une attitude libérale vis-à-vis les échanges commerciaux, doit quand même voir à ce qu'il y ait un certain équilibre qui est maintenu, et que certains types d'entreprises qui peuvent connaître des difficultés ne s'écroulent pas du jour au lendemain, tant et aussi longtemps que nous ne sommes pas capables d'avoir une stratégie de remplacement.

**Senator Buckwold:** I agree. And this is the whole basis of our import quota restrictions, which, by the way, have been a very significant factor in increasing the inflation rate in this country, as you are aware. You will gather that I am not a great supporter of that. All I am saying is that in a way we are hypocritical as Canadians in saying that we are encouraging the industrialization of these very poor countries, when we are in fact taking away from them the sort of natural thing that they can do perhaps most easily, by restricting their entry into this country. That is just a comment. I wish we could go further to help them.

**The Chairman:** Well, Senator Buckwold, I suppose that self-preservation is the first law of nature.

**Senator Buckwold:** It is; but some day Canadians are going to have to wake up to the fact, Mr. Chairman, that there are some things we can do, and some things we cannot do. We should be doing the things we do best, and the things we can do competitively.

**Senator Cook:** I agree with that, but on the other hand, as the developing countries develop, they will be able to do more and more things while we will be able to do fewer and fewer. Then we will be an underdeveloped country and they will have to look after us, perhaps.

**Senator Buckwold:** Some people think we are an underdeveloped country now.

[Traduction]

protéger nos propres industries. En réalité, nous ne trompons personne, sinon nous-mêmes, lorsque nous prétendons leur apporter de l'aide. En fait, nous ne faisons pas grand-chose pour ouvrir le marché canadien aux seuls produits qu'ils peuvent fabriquer. Ce n'est là qu'un commentaire. Je suis déçu de voir que nous ne faisons pas plus pour eux. Nous prétendons les aider, mais ne le faisons pas.

**Le sénateur Cook:** Si nous le faisons, nous serions le seul pays du monde à détruire sa propre industrie pour aider les autres? Quand à moi, je n'en vois pas l'intérêt.

**Hon. Mr. Bussières:** Senator, I think I understand your concern on a philosophical level. But if we consider those industries in Canada I believe they yield a large part of the Canadian market to imports. Some of you may want to see an opening of our trade with respect to textiles of footwear for instance, but other segments of the population, the manufacturers in fact, are experiencing great difficulty in maintaining and expanding their share of the market precisely because of the large volume of imports. Therefore the government, while condoning a more liberal approach to trade, must ensure a proper balance and make sure that certain businesses do not go under overnight, until such time as we achieve some kind of alternate strategy.

**Le sénateur Buckwold:** Je suis d'accord. Et c'est là toute la raison d'être des restrictions que nous imposons aux importations, ce qui, soit dit en passant, a contribué très fortement à accroître notre taux d'inflation, comme vous le savez. Vous comprendrez sans doute que je suis loin de l'approuver. Tout ce que je veux dire c'est que nous agissons hypocritement lorsque nous prétendons encourager l'industrialisation de ces pays nécessiteux alors qu'en fait nous limitons l'admission du seul genre de produits qu'ils risquent d'être en mesure de fabriquer plus facilement. Ce n'est là qu'une observation. J'aimerais que nous puissions les aider davantage.

**Le président:** Sénateur Buckwold, je suppose que l'instinct de conservation est la première loi de la nature.

**Le sénateur Buckwold:** C'est vrai, mais les Canadiens devront réaliser un jour, M. le Président, qu'il y a des choses que nous pouvons faire et d'autres que nous ne pouvons pas. Nous devrions nous limiter à faire ce que nous faisons le mieux et fabriquer des produits dans les domaines où nous sommes compétitifs.

**Le sénateur Cook:** Je suis d'accord, mais d'autre part, à mesure que les pays en voie de développement s'industrialisent, ils peuvent fabriquer de plus en plus de produits alors que nous en fabriquons de moins en moins. Nous deviendrons alors un pays sous-développé et ils devront peut-être s'occuper de nous.

**Le sénateur Buckwold:** D'après certains, nous sommes déjà un pays sous-développé.

[Text]

**Senator Cook:** I do not agree with your philosophy.

**The Chairman:** Even the provinces are finding their classifications changing.

**Mr. Gillespie:** Mr. Chairman, the next item is found in clause 3 of the bill at the bottom of page 4 and the top of page 5, where we find a new expression, namely, "least developed developing countries." Pursuant to clause 3 the Governor in Council may designate countries that are subject to the General Preferential Tariff as being "least developed developing countries," and if so designated those countries may enjoy the benefit of duty free entry of their goods.

It was suggested at the last meeting that it was intended that not just the one country be so designated, but that approximately 30 or so countries listed in Annex C as being countries designated by the United Nations as being least developed developing countries, might enjoy this benefit. We had some problem with that expression, "least developed", because the connotation is that there can only be, by definition, one country that is the least developed of developing countries. The committee was wondering if a more appropriate expression could be found.

**The Chairman:** This is quite apart from the extent to which you subscribe to this concept, but certainly the expression "least developed developing countries" means "the least." That is one thing.

There was some suggestion that the expression "lesser developed developing countries", be used; since there could be a number of "lesser developed" countries. It is a matter of degree.

**Senator Barrow:** But, Mr. Chairman, does it not say, in this clause:

...that in his opinion is a least developed developing country...

In other words, not "the" least.

**Senator Godfrey:** I think I am inclined to agree that "the least" means one.

**The Chairman:** "The least" is not the proper word.

**Senator Cook:** It will do for the moment.

**The Chairman:** I am not sure that "lesser" is very good, either.

**Mr. Gillespie:** Frankly, Mr. Chairman, I prefer the expression in French, where the Governor in Council can designate—

...comme un pays qui, à son avis, est moins développé que d'autres pays...

That is to say, those countries which are less developed than developing countries. If my translation is correct, Mr. Minister, I think that in French it is "less developed", whereas in English, it is "least developed".

**Senator Godfrey:** That would be better, yes.

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Je n'accepte pas votre philosophie.

**Le président:** Même les provinces s'aperçoivent que leur rang change.

**M. Gillespie:** Monsieur le Président, nous passons ensuite à l'article 3 du bill, au bas de la page 4 et à la page 5, article dans lequel figure une nouvelle expression: «least developed developing countries». (un pays moins développé que d'autres pays en voie de développement). Cet article permet au Gouverneur en Conseil de désigner les pays qui peuvent jouir du Tarif de préférence général comme «pays moins développés que d'autres pays en voie de développement», ce qui leur donne droit à l'admission en franchise de leurs marchandises.

On a mentionné, lors de la dernière réunion, que cet avantage n'était pas prévu pour un pays seulement mais pourrait être accordé à une trentaine d'entre eux, énumérés à l'annexe C et que les Nations Unies ont désignés comme les pays moins développés d'autres pays en voie de développement. L'expression «least developed» (le moins développé) a suscité certaines réactions car elle laisse sous-entendre qu'à strictement parler il ne pourrait y en avoir qu'un seul, le moins développé des pays en voie de développement. Le Comité s'est demandé si on n'aurait pas pu trouver une expression plus appropriée.

**Le président:** Mis à part ce que l'on peut penser de ce principe, il est certain que l'expression «moins développé des pays en voie de développements» signifie «le moins».

On a suggéré l'emploi de l'expression «lesser developed developing countries» (pays en voie de développement moins développés) car il pourrait y avoir ainsi un certain nombre de pays «moins développés». C'est une question de degré.

**Le sénateur Barrow:** Mais, M. le Président, ne dit-on pas dans cet article:

...that in his opinion is a least developed developing country...

... un pays qui, à son avis, est moins développé que d'autres pays en voie de développement...

autrement dit non pas «le» moins.

**Le sénateur Godfrey:** Je dirai pour ma part que «le» moins signifie un seul.

**Le président:** «le moins» n'est pas le mot qui convient.

**Le sénateur Cook:** On s'en contentera pour le moment.

**Le président:** Je ne suis pas certain que le mot «moins» soit très bon non plus.

**M. Gillespie:** Franchement, M. le président, je préfère l'expression utilisée dans la version française où l'on dit que le Gouverneur en Conseil peut désigner—

...comme un pays qui, à son avis, est moins développé que d'autres pays...

c'est-à-dire les pays qui sont moins développés que d'autres en voie de développement. Si ma traduction est juste, M. le Ministre, je pense que dans la version française on dit «moins développé» alors qu'en anglais on emploie, «le moins développé».

**Le sénateur Godfrey:** Ce serait mieux, bien sûr.



[Text]

**L'honorable M. Bussièrès:** Monsieur le président, on pourrait suggérer à M. Russell et aux gens du ministère, de retourner discuter la chose avec les gens du ministère de la Justice qui écrivent les textes.

**Le sénateur Frith:** Ils pourraient reformuler le texte.

**L'honorable M. Bussièrès:** Oui, ils pourraient se chicaner entre le «least» et le «less» et trouver peut-être une formulation plus acceptable.

**Senator Cook:** Both texts are equally vexatious. Why can we not take the French for the time being? We have more important things than this to worry about.

**The Chairman:** We will get into a very difficult field if we try to classify degrees of least developed countries among the developing countries. That gets to be a question of degree. How do you measure it? Who is going to be the referee?

**Senator Cook:** The minister.

**Le sénateur Frith:** Souper sur des avocasseries!

**L'honorable M. Bussièrès:** Le texte français dit: «Un pays qui, à son avis, est moins développé—»

**The Chairman:** «Less developed» is a better description.

**Hon. Mr. Bussièrès:** Less developed than the other developing countries.

**M. Gillespie:** C'est ça le point en litige. Je pose la question: Est-ce que l'expression «least developed country» est une expression qui a été formulée aux Nations Unies? Est-ce que c'est quelque chose qui vient de cette source?

**L'honorable M. Bussièrès:** On me dit que c'est une expression consacrée dans le jargon économique international. «Least developed» ou «developing country».

**M. Gillespie:** C'est peut-être cela, la réponse.

**L'honorable M. Bussièrès:** Il arrive souvent que dans les cercles ésotériques des spécialistes que l'on nous envoie toutes sortes d'expressions qui s'éloignent du sens premier des termes. Lorsque on les utilise, ce n'est pas toujours le signe d'une grande connaissance mais plutôt, plus l'on s'éloigne de la réalité, on a des chances de se tromper sur cette réalité. C'est un autre aspect de la linguistique. Cependant, je ne pense que nous devrions en discuter cet après-midi.

**The Chairman:** There is one other item, Mr. Minister. Then we come to an item which I do not expect we will deal with today, the question of the metric system. The metric conversion issue is developing into quite a public issue, and it seems to be at the wrong end at the present time. Parliament legislated the conversion to the metric system some years ago. Now at this late date, it has become a great public issue and matter of discussion. The only way we touch on the issue in dealing with this bill is in applying the metric system to the ratings in the tariff that apply to the admission of goods from countries which have the metric system. Even if the issue is resolved and we say we are not going to touch on the matter, the authority is still in existence. It may be that the issue

[Traduction]

**Hon. M. Bussièrès:** Mr. Chairman, perhaps Mr. Russell and the officials of the department should discuss the matter with the officials of the department of Justice who draft the legislation.

**Senator Frith:** They could reword it.

**Hon. Mr. Bussièrès:** They could argue over «least» and «less» and find the more appropriate wording.

**Le sénateur Cook:** Les deux versions sont également fautive. Pourquoi n'adopterions-nous pas la version française pour le moment? Nous avons des questions plus importantes que celle-ci à étudier.

**Le président:** Nous risquons de rencontrer des problèmes très épineux si nous essayons de classer par degré de sous-développement les pays en voie de développement. Cela devient une question de degré. Comment est-ce mesurable? Qui en sera le juge?

**Le sénateur Cook:** Le ministre.

**Senator Frith:** Words, words, words!

**Hon. Mr. Bussièrès:** The French says: «Un pays qui, à son avis, est moins développé—»

**Le président:** «Moins développé» est une meilleure façon de les décrire.

**L'honorable M. Bussièrès:** Moins développé que les autres pays en voie de développement.

**Mr. Gillespie:** That is the question at issue. Does the expression «least developed country» come from the United Nations? Is that where it comes from?

**Hon. Mr. Bussièrès:** I am told that it is part of the international economic jargon, «least developed» or «developing country».

**Mr. Gillespie:** That may be the answer.

**Hon. Mr. Bussièrès:** Often in closed experts circles, all kinds of expressions crop up that are far removed from the original meaning of the words. It is not necessarily a sign of great knowledge to use them, and in fact the further removed those expressions are from reality the greater the chance of error in interpreting that reality. It is a linguistic consideration. I do not think we should be talking about it this afternoon.

**Le président:** Il y a un autre article à l'ordre du jour, monsieur le ministre. Il est ensuite question d'un sujet que nous n'aborderons pas aujourd'hui je crois, à savoir la conversion au système métrique. Cette question semble provoquer de plus en plus de réactions dans le public, réactions qui pour le moment, semblent plutôt négatives. Le Parlement a décidé la conversion au système métrique il y a déjà quelques années, mais ce n'est que maintenant qu'elle suscite énormément d'intérêt et de discussions. Cette question ne nous intéresse que dans la mesure où il est prévu dans ce bill d'employer le système métrique à l'établissement des tarifs à appliquer lors de l'admission de marchandises provenant de pays utilisant ce système. Même si la question est réglée et si nous décidons de



[Text]

before us is not one with which we should deal, but that is a question which the committee will have to resolve before it calls on the minister.

The other item deals with where the Governor in Council may limit the amount of goods which may be imported under the General Preferential Tariff, in which case any excess will be imported under the Most Favoured Nation Tariff. I am referring to clause 4 on page 5 of the bill. The effect of giving the Governor in Council that power is really to increase the rate of duty because the Most Favoured Nation Tariff rate would be higher than the General Preferential Tariff rate.

**L'honorable M. Bussières:** Si nous regardons la nature de ce qui est proposé, c'est un contingentement tarifaire. Ce que nous voudrions, c'est que le gouverneur en conseil puisse établir sous le régime de tarif de préférence générale, des contingentements tarifaires. Dans le cas d'un contingentement tarifaire, seules les quantités spécifiées d'un produit donné auraient droit d'être admises au taux préférentiel intérieur. Les importations qui excéderaient ces quantités seraient assujetties, elles, aux autres lois selon le taux de tarif de préférence générale ou au taux du tarif de la nation la moins favorisée.

**The Chairman:** I suppose it can be said that, if the Governor in Council may reduce the quantity of goods to be imported under the General Preferential Tariff, then we have a relieving provision and it does not interfere with Parliament's responsibility to levy taxes. But this proposal, I take it, does not fix a rate of duty. The Most Favoured National Tariff is already in the law and, while there is the effect of limiting entry of goods under the General Preferential Tariff, the effect throws them into some other existing law. Therefore, the Governor in Council is not legislating or charging. That may be a way out of the problem. However, I merely put that forward as a method which we may be able to accept, because what it says here is that we are not really giving a direct responsibility to the Governor in Council on this issue. It is a fine distinction, but fine distinctions make a lot of law.

**L'honorable M. Bussières:** Vous décrivez admirablement bien la situation, monsieur le président.

**The Chairman:** As I said before, we will not deal with the question of the metric system today. However, there is one other thing which I would like to mention. In discussing the provisions of this bill with us the other day, Mr. Russell referred to the provisions in the bill in connection with the Canadian Dental Association, which has appeared before us. An issue had been raised in connection with their presentation to this committee. It is obvious that that association has been following the proceedings of this committee, because I received a letter from them today in which they say:

[Traduction]

ne pas nous en occuper, il n'en reste par mois que ce pouvoir est prévu dans le bill. Il est bien possible qu'il vaille mieux ne pas nous en occuper, mais c'est une question que le Comité devra régler avant de faire appel au ministre.

L'autre article porte sur la questions de savoir si le Gouverneur en Conseil peut imposer en utilisant de l'autorité qui lui est conférée de limiter les quantités de marchandises importées aux termes du Tarif de préférence générale, car dans ce cas, toutes quantités excédentaires exportées seraient assujetties au Tarif de la nation la plus favorisée. Je parle des dispositions prévues à l'article 4 qui se trouve à la page 5 du bill. Ce pouvoir accordé au Gouverneur en Conseil lui permet en réalité de hausser le taux des droits car le Tarif de la nation la plus favorisée est plus élevé que celui de préférence générale.

**Hon. Mr. Bussières:** If we look at the nature of this proposal we realize that it is a tariff quota. We want the governor in council to establish, under the general preferential tariff system, tariff quotas. Under such quotas, only specified quantities of a given good could enter the country at a preferential rate. Imports over and above those quotas would be subject to other provisions according to the general preferential tariff or the most favoured nation tariff.

**Le président:** On peut dire, je suppose, que si le Gouverneur en Conseil a le pouvoir de limiter les quantités de marchandises qui peuvent être importées aux termes du Tarif de préférence générale, qu'il s'agit là d'une disposition d'allègement qui ne touche en rien la responsabilité incombant au Parlement de lever des impôts. Mais cette disposition, si j'ai bien compris, n'établit pas un taux de droits. Le Tarif de la nation la plus favorisée est déjà prévu par la loi et même si cette disposition limite effectivement l'entrée de marchandises aux termes du Tarif de préférence générale, ce n'est qu'en assujettissant ces marchandises à une autre loi déjà existante. On ne peut donc pas dire que le Gouverneur en Conseil adopte des mesures législatives ou fixe des droits. C'est peut-être là un façon d'éviter ces difficultés. Je considère toutefois que ce n'est là qu'une méthode que nous pourrions peut-être accepter car d'après les dispositions de cet article le Gouverneur en Conseil n'est pas directement rendu responsable de cette question. C'est une distinction subtile, mais on en trouve de semblables dans bien des lois.

**Hon. Mr. Bussières:** You put it very well, Mr. Chairman.

**Le président:** Comme je l'ai déjà mentionné, nous ne parlons pas du système métrique aujourd'hui. Cependant, il y a un autre point que j'aimerais aborder. Lorsqu'il a commenté les dispositions du bill, l'autre jour, M. Russell a parlé de celles qui concernaient l'Association dentaire canadienne qui a comparu devant nous. Nous avons soulevé un point mentionné dans leur témoignage au Comité. Il est évident que cette association a suivi les travaux de notre Comité, comme le démontre la lettre que j'ai reçue aujourd'hui et qui se lit comme suit:

[Text]

The Canadian Dental Association would like to reiterate its position as submitted in a previous brief dealing with tariffs on dental materials. The Association continues to disagree with the placement of any duty on imported dental materials. The recent budget removed duty on some materials but retained duty on the most widely used item ie dental amalgams. It would appear that the Government not only continues to protect a single multinational manufacturer (Johnson & Johnson) but has broadened this protection in its new wording under 48007... There are no other manufacturers of dental amalgams or other similar dental filling materials in Canada. It is interesting to note also that this unique protection given to Johnson & Johnson violates the principle of the Gatt Agreement which is to reduce a tariff over a period of time. We therefore advance that if the government persists in making dental amalgams dutiable then it should be treated in a manner consistent with all other materials under Gatt.

I expect that the Canadian Dental Association will be asking to appear before us. We will send you a copy of this letter, if they have not already done so, and at some stage it is quite likely that, since we considered the matter very seriously when we dealt with the previous bill, our concern may continue. I am not saying it will continue; I am saying it may continue.

Mr. Minister, I wish to thank you for devoting so much of your time. I can look ahead and see many other occasions where it will be necessary for you to appear again.

**Hon. Mr. Bussières:** It was my pleasure, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you. It is nice to be able to discuss things with you.

**Hon. Mr. Bussières:** Thank you.

**The Chairman:** We have a meeting tentatively scheduled for Thursday morning at 9.30, but that depends, to some extent, on whether the Senate approves the reference for the pre-study of the budget tax changes, and so forth. That will be determined this evening, I expect.

The committee adjourned.

[Traduction]

L'Association dentaire canadienne aimerait réitérer la position qu'elle vous a déjà fait connaître dans un mémoire qui vous a précédemment été adressé au sujet des tarifs s'appliquant aux matières dentaires. L'Association s'oppose toujours à l'imposition de droits sur les matières dentaires importées. Le dernier budget a supprimé les droits sur certaines matières mais les a maintenus sur le produit le plus communément utilisé: les amalgames dentaires. Il semblerait que non seulement le gouvernement continue à protéger un seul fabricant multinational (Johnson & Johnson) mais qu'il a encore élargi cette protection par la nouvelle description du numéro tarifaire 48007... Il n'existe pas d'autre fabricant d'amalgames dentaires ou autres matières d'obturation dentaire similaire au Canada. Il est également à noter que cette protection particulière accordée à la Société Johnson & Johnson est contraire au principe de l'accord du Gatt de réduire graduellement un tarif. Nous soutenons donc que si le gouvernement persiste à imposer des droits sur les amalgames dentaires il devrait faire en sorte que ces derniers soient assujettis aux mêmes conditions que les autres matières prévues dans l'accord du Gatt.

Je m'attends à ce que l'Association dentaire canadienne demande à comparaître devant nous. Nous vous ferons parvenir un double de cette lettre, si ce n'est déjà fait, et il est très probable, étant donné que nous avons examiné la question de façon très approfondie lors de l'étude du bill précédent, que nous y reviendrons. Je ne dis pas que cela soit sûr mais possible.

M. le Ministre, je voudrais vous remercier de nous avoir consacré une si grande partie de votre temps. Je peux déjà prévoir que nous aurons à nouveau à faire appel à vous.

**L'honorable M. Bussières:** Tout le plaisir est pour moi, monsieur le président.

**Le président:** Merci. C'est agréable de pouvoir discuter avec vous de ces questions.

**L'honorable M. Bussières:** Merci.

**Le président:** Nous aimerions nous réunir de nouveau jeudi matin à 9 h 30, mais ce n'est pas certain, car tout dépend si le Sénat approuvera le renvoi de l'étude préliminaire des changements fiscaux du budget, et autres. Comme je l'ai dit, je m'attends à ce que cela soit décidé ce soir.

(Le Comité s'ajourne).







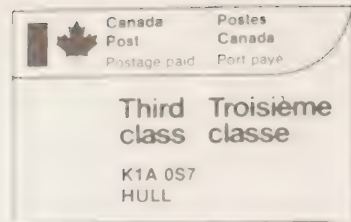












*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacre-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacre-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

#### WITNESSES—TÉMOINS

The Hon. Pierre Bussières, Minister of State (Finance).

L'honorable Pierre Bussières, ministre d'État (Finances).

*Department of Finance:*

*Ministère des Finances:*

Mr. Lyle Russell, Director, Tariffs Division.

M. Lyle Russell, directeur, Division des tarifs.





First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Tuesday, March 30, 1982

Le mardi 30 mars 1982

Issue No. 81

Fascicule n° 81

**First Proceedings on:**  
Budget Tax Changes

**Premier fascicule concernant:**  
Les modifications fiscales  
budgétaires



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*  
The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	McIlraith
Buckwold	Molson
Charbonneau	Murray
Cook	*Perrault
*Flynn	Riel
Godfrey	Roblin
Hayden	Tremblay
Hays	Walker—(19)
Lafond	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden  
*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	McIlraith
Buckwold	Molson
Charbonneau	Murray
Cook	*Perrault
*Flynn	Riel
Godfrey	Roblin
Hayden	Tremblay
Hays	Walker—(19)
Lafond	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, March 24, 1982:

“The Honourable Senator Hayden moved, seconded by the Honourable Senator Buckwold:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and consider the following:

(i) Budget tax changes tabled by the Minister of Finance in the House of Commons on November 12, 1981, and the impact thereof on taxpayers;

(ii) documents tabled December 18, 1981, by the said Minister of Finance in the House of Commons relating to some enumerated Budget tax measures announced on November 12, 1981 and describing the tax treatment proposed to be accorded thereto;

(iii) the proposals made by the Minister of Finance in the House of Commons on December 18, 1981, for adjustments in some measures contained in the Budget resolutions;

(iv) the further proposals made by the Minister of Finance in the House of Commons on December 18, 1981, for referral of some tax measures contained in the Budget resolutions to a parliamentary committee as follows:

Rules relating to corporate re-organization, taxation of whole life insurance, charitable foundations, retirement allowances and work in progress; and

(v) any bills based on the Budget tax changes in advance of the said bills coming before the Senate and any other matters relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 24 mars 1982:

«L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Buckwold,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier ce qui suit:

(i) les modifications fiscales budgétaires déposées à la Chambre des communes par le ministre des Finances le 12 novembre 1981 et leur incidence pour les contribuables;

(ii) les documents, déposés à la Chambre des communes par ledit ministre des Finances le 18 décembre 1981, concernant certaines mesures fiscales budgétaires énumérées annoncées le 12 novembre 1981 et exposant le traitement fiscal qu'il proposait d'accorder à ces mesures;

(iii) Les propositions, faites à la Chambre des communes par le ministre des Finances le 18 décembre 1981, au sujet d'ajustements à certaines mesures contenues dans les résolutions budgétaires;

(iv) les autres propositions, faites à la Chambre des communes par le ministre des Finances le 18 décembre 1981, pour le renvoi de certaines mesures fiscales contenues dans les résolutions budgétaires à un comité parlementaire; ces mesures sont les suivantes:

les règles relatives à la réorganisation des sociétés, l'imposition de l'assurance-vie, des organismes de bienfaisance, des allocations de retraite et des travaux en cours; et

(v) les bills fondés sur les changements apportés aux mesures fiscales budgétaires, avant que lesdits bills et tout autre sujet connexe ne soient soumis au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 30, 1982  
(112)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2:00 p.m. to consider the following: Budget Tax Changes.

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Cook, Godfrey, McIlraith, Murray and Roblin. (6)

*Present but not of the Committee:* The Honourable Senator Bosa. (1)

*In attendance:* The following members of the Advisory Staff:

Mr. Thomas G. Gillespie, Counsel;

Mr. Albert Poissant, C.A.;

Mr. Helmut Birk, C.A.

The Committee proceeded to an in-depth study of the above subject assisted therein by Messrs. Gillespie, Poissant and Birk.

At 4:30 p.m. the Committee adjourned.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 30 MARS 1982  
(112)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 heures pour étudier: Les modifications fiscales budgétaires.

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Cook, Godfrey, McIlraith, Murray et Roblin. (6)

*Présent, mais ne faisant pas partie du Comité:* L'honorable sénateur Bosa. (1)

*Aussi présents:* Les membres suivants du personnel consultatif:

M. Thomas G. Gillespie, conseiller;

M. Albert Poissant, c.a.;

M. Helmut Birk, c.a.

Le comité entreprend une étude approfondie des questions susmentionnées avec l'aide de MM. Gillespie, Poissant et Birk.

Le Comité suspend ses travaux à 16 h 30.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, March 30, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2 p.m. to study budget tax changes.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we will deal first with the five items the minister mentioned when he was speaking in the House of Commons on December 18. He stated that he would be prepared to refer to a parliamentary committee the rules relating to corporate re-organization; taxation of whole life insurance; charitable foundations; retirement allowances; and work in progress.

We will then proceed to deal with the documents tabled by the Minister of Finance on December 18 in the House of Commons relating to some enumerated budget tax measures announced on December 12 and describing the tax treatment which may be accorded thereto.

We will then deal with the proposals for adjustments made by the Minister of Finance in the House of Commons on December 18 and with some measures contained in the budget resolution.

We will then deal with whatever is left over from the budget speech that has not already been dealt with, and also with any bills that may be based on the budget tax changes that may come before this committee before it completes its hearings. In advance of the said bills coming before the Senate, we will deal with any other matters related thereto.

Since it appears to me and to many others that the rules relating to corporate re-organization may be very complex, I think we should deal with that matter as the last of the five items I mentioned.

We will commence by dealing with the taxation of whole life insurance, a matter which seems to have developed great public interest. We will then go on to deal with charitable foundations which are in the same category and which have provoked some direct correspondence to the Minister of Finance. I have received copies of those letters as well as some letters from members of the public in relation to both of these items.

We will then deal with retirement allowances, work in progress and, finally, corporate re-organization.

With that plan in mind, unless there is some objection from the committee, we will deal with the first item, taxation of whole life insurance. Our adviser, Mr. Tom Gillespie, will deal with that.

I would point out that we have with us our usual and customary member of the committee, Mr. Albert Poissant. I believe on one occasion recently he was referred to as the perennial member of the committee because he has been with us since, I believe, 1971.

**Mr. Albert Poissant, C.A., Thorne Riddell, Montreal, Quebec, Adviser to the Committee:** Yes, that is correct.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 30 mars 1982

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 heures pour étudier les modifications budgétaires.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous traiterons tout d'abord des cinq questions que le ministre a énumérées le 18 décembre à la chambre des communes. Il s'est déclaré disposé à renvoyer pour étude à un comité parlementaire, les règles relatives à la réorganisation des sociétés; l'imposition de l'assurance-vie; des organismes de bienfaisance; les allocations de retraite; et les travaux en cours.

Nous étudierons ensuite les documents déposés à la Chambre des communes par le ministre des Finances, le 18 décembre, et qui se rapportent à certaines mesures fiscales du budget, annoncées le 12 décembre, et décrivant la façon dont ces mesures seraient traitées du point de vue fiscal.

Nous passerons alors aux rajustements proposés le 18 décembre par le ministre des Finances à la Chambre des communes et à certaines des mesures contenues dans la résolution budgétaire.

Puis nous examinerons ce qui reste du discours du budget que nous avons déjà traité, ainsi que tous projets de loi, fondés sur ces modifications fiscales du budget, qui pourraient être soumis au présent comité, avant la fin de ses audiences. En prévision de la présentation de ces bills au Sénat, nous traiterons de toute autre question qui s'y rattache.

Il me semble, ainsi qu'à bien d'autres, que les règles touchant la réorganisation des sociétés pourraient se révéler une question très complexe, il conviendrait donc, je crois, de la réserver pour la dernière des cinq questions que j'ai mentionnées.

Nous allons donc commencer par l'imposition de l'assurance-vie, qui semble avoir éveillé l'intérêt du public, et les organismes de bienfaisance, qui se trouvent dans la même catégorie et qui ont valu au ministre des Finances une correspondance qui lui était adressée directement. Copies de ces lettres m'ont été remises ainsi que copies des lettres de contribuables, en rapport avec ces deux questions.

Nous traiterons ensuite des allocations de retraite et des travaux en cours et, enfin, de la réorganisation des sociétés.

Ceci dit, et à moins que le comité ne soulève quelque objection, nous nous attaquerons dès maintenant à l'imposition de l'assurance-vie. Notre conseiller, M. Tom Gillespie, traitera de cette question.

Je vous signale que nous avons avec nous notre membre du comité coutumier, M. Albert Poissant. On a dit de lui récemment qu'il était membre permanent du comité, parce qu'il a été parmi nous depuis, sauf erreur, 1971.

**M. Albert Poissant, C.A., Thorne Riddell, Montréal, Québec, conseiller du comité:** Oui, c'est exact.

[Text]

**The Chairman:** We dealt with the tax reform legislation of 1971. I am sure members of the committee will recall that occasion.

**Senator Godfrey:** Mr. Chairman, a month or two ago, I received a letter concerning charitable foundations. I responded that there was a possibility of that matter being dealt with before the committee. I would like to be able to state when this committee will deal with that matter. Can you give me any idea of when we might reach that subject?

**The Chairman:** I was hoping that we could deal with that matter on Thursday morning.

**Senator Godfrey:** I may not be here, but it is my understanding that that will just be a briefing session.

**Mr. Poissant:** Yes.

**Senator Godfrey:** I would like to know when we expect to call witnesses so that I can give my correspondent some idea of when the matter will be dealt with.

**The Chairman:** Rumour alley appears to think that Parliament may not sit next week. It may not sit until the Queen visits. Next week we will be entering into the Easter recess period. Ordinarily, the Easter recess starts on the Wednesday before Easter and the House of Commons normally comes back immediately following Easter. In the past, the Senate has usually come back a week later. In view of the work we will have outstanding, we may come back at the same time as the House of Commons, which would be during the week of April 12.

**Senator Murray:** I do not know whether you are hearing the same rumours that I am, but my understanding is that Parliament may not sit the week after Easter. With the Queen coming on the weekend of April 16-17, Parliament would resume business on April 19.

**The Chairman:** Yes. The only gap, in that instance, would be the Easter recess which, ordinarily, is from the Wednesday before Easter to Easter Monday. I do not think Parliament would contemplate sitting on the Thursday and Friday before Easter.

**Senator Godfrey:** Certainly not on Good Friday.

**Senator Murray:** The Wednesday before is April 7.

**The Chairman:** That is right, but how will they dispose of April 7, 8 and 9 which are ordinarily Commons sitting days? The Wednesday and Thursday are ordinarily Senate sitting days. In all the years I have been in the Senate, the Senate has not sat on the Wednesday, Thursday or Friday before Easter and has not resumed the following week.

**Senator Murray:** It was my understanding that we would, for business purposes, adjourn from Wednesday, April 7, or Thursday, April 8, until Monday, April 19.

**The Chairman:** I guess I have been hearing the same rumour you have, because I have figured out that they would cease to sit on the 7th in both places.

**Senator Godfrey:** Mr. Chairman, obviously we want to hear from the life insurance companies. Do you intend to dispose of them before dealing with the charitable institutions?

[Traduction]

**Le président:** Nous avons étudié la loi sur la réforme fiscale de 1971, dont les membres du comité se souviennent sans doute.

**Le sénateur Godfrey:** M. le Président, j'ai reçu il y a deux mois, une lettre au sujet des organismes de bienfaisance. J'ai répondu qu'il était possible que le comité étudie cette question. J'aimerais pouvoir leur adresser une nouvelle lettre et leur dire quand le comité sera disposé à le faire. Pouvez-vous m'en donner une idée?

**Le président:** J'espère que nous pourrions en traiter jeudi matin.

**Le sénateur Godfrey:** Je serai peut-être absent mais, si j'ai bien compris, il s'agira peut-être d'une simple séance d'information?

**M. Poissant:** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** Quand appellerons-nous des témoins: je le demande pour donner à celui qui m'a écrit une date approximative où cette question sera traitée?

**Le président:** Le bruit court que le Parlement ne siégera peut-être pas la semaine prochaine. Il ne siégera peut-être pas d'ici la visite de la Reine. La semaine prochaine, nous entrerons dans le congé de Pâques. Ce congé commence normalement le mercredi de Pâques et la Chambre des communes revient d'habitude immédiatement après Pâques. Par le passé, le Sénat est revenu une semaine plus tard. Étant donné le travail qui nous attend, il se peut que nous revenions en même temps que la Chambre des communes, soit durant la semaine du 12 avril.

**Le sénateur Murray:** J'ignore si vous avez entendu les mêmes rumeurs que moi, mais j'avais cru comprendre que le Parlement pourrait prendre congé la semaine après Pâques. La Reine arrivant le 16 ou 17 avril, le Parlement reprendrait ses travaux le 19 avril.

**Le président:** La seule difficulté, c'est que le congé de Pâques s'étend habituellement du mercredi avant Pâques au lundi de Pâques. Je ne crois pas que le Parlement soit disposé à commencer ses travaux le jeudi ou vendredi avant Pâques.

**Le sénateur Godfrey:** Certainement pas le Vendredi saint.

**Le sénateur Murray:** Le mercredi précédent est le 7 avril.

**Le président:** C'est exact, mais disposeront-ils des 7, 8 et 9 avril, durant lesquelles ils se réunissent normalement? Les mercredi et jeudi sont, habituellement, des jours où le Sénat se réunit. Depuis que j'en fais partie, le Sénat ne s'est jamais réuni les mercredi, jeudi ou vendredi avant Pâques et n'est jamais revenu la semaine suivante.

**Le sénateur Murray:** J'avais cru comprendre que nous le ferions, question de travaux, et ajournerions du mercredi 7 avril ou jeudi 8 avril, jusqu'au lundi 19 avril.

**Le président:** Je suppose donc que nous avons entendu la même rumeur, car je croyais que les travaux cesseraient le 7 avril dans les deux endroits.

**Le sénateur Godfrey:** Monsieur le président, il est évident que nous voulons entendre parler les compagnies d'assurance-vie. Préférez-vous traiter cette question avant celle des organismes de bienfaisance?



[Text]

**The Chairman:** Well, the life insurance companies will have quite a representation.

**Senator Godfrey:** They know about this, do they?

**The Chairman:** Oh, yes. I have written to the life companies and to the charities to make representations—there is an association of the charities—indicating that it would be early April. I was passing my letter on to the clerk, who would be in touch with them to indicate a possible date. I would say the whole life and charitable foundations will be No. 1 and No. 2 on the list.

**Senator Godfrey:** Will the Life Underwriters Association be informed, too?

**The Chairman:** Yes, that is right. Now, Mr. Gillespie, do you want to begin?

**Mr. Thomas S. Gillespie, (Ogilvy, Renault), Adviser to the Committee:** I think Mr. Poissant might care to make a statement first.

**Mr. Poissant:** Mr. Chairman, in view of the fact that this budget is so well known I suppose it is hardly necessary to make the usual brief summary. However, the budget does reduce or eliminate a number of tax expenditures and preferences for individuals. There is a new word in the budget: "preferences." Now, if you have a preference, you may have to go to the Minister of Revenue to ask if you can use that route or if you have to use some other route, because we no longer talk of loopholes or gimmicks or tax shelters. The word now is "preferences." I suppose that is a more noble word.

**Senator Godfrey:** It is a euphemism.

**The Chairman:** There is no option not to pay, is there?

**Mr. Poissant:** No, not so far, unless your preference would be to pay no tax whatsoever.

There is no doubt that the major criticism of the budget this year is levelled at the way it was tabled. If I might compare the way people feel about the budget this year to the way they feel about the weather, naturally one likes to have a nice, sunny day. We don't mind rain once in a while, because we know it is needed. What we do not like so much is sudden storms or hurricanes coming without advance warning. That sort of thing can create embarrassment at times. Similarly, the public has become used to being both mentally and physically prepared for major changes in taxation. Starting back in 1971 with the in-depth changes in the whole structure of the income tax, the tax amendments, there was a process of discussion with the public before anything was initiated. The government issued a white paper and different types of releases, and committee hearings were held to inform the public of the government's intentions and of what the public would be faced with when the changes came into effect. Consequently, the people were able to give their reactions to those proposed changes.

[Traduction]

**Le président:** C'est-à-dire que les compagnies d'assurance en auront long à dire.

**Le sénateur Godfrey:** Elles sont donc au courant de la question.

**Le président:** Sans doute. Je les ai invitées, ainsi que les organismes de bienfaisance, à nous soumettre un mémoire—il existe une association de ces organismes de bienfaisance—leur signalant que c'était pour tôt en avril. Je remettais justement la lettre au greffier, pour qu'il leur fasse part d'une date approximative. Je crois que l'assurance-vie et les organismes de bienfaisance viendraient respectivement en premier et deuxième lieu, sur la liste.

**Le sénateur Godfrey:** L'Association des assureurs-vie du Canada sera-t-elle informée également?

**Le président:** Oui. Monsieur Gillespie, voulez-vous commencer?

**M. Thomas S. Gillespie, (Ogilvy, Renault), conseiller du comité:** M. Poissant aimerait, je crois, dire un mot.

**M. Poissant:** Monsieur le président, vu que ce budget est si bien connu, il est superflu, je suppose, de faire le résumé habituel. Toutefois, ce budget réduit ou enlève effectivement, au contribuable, un bon nombre de préférences ou de déductions fiscales. Il y a un nouveau mot dans le budget: «Préférences». Le contribuable qui a une préférence, devra peut-être demander au ministre du Revenu s'il peut emprunter cette voie ou, s'il lui faut en utiliser une autre, parce que nous ne parlons plus d'échappatoires ou de trucs ou d'évasions fiscales. Nous utilisons maintenant le mot «Préférences». Je suppose que c'est un mot plus relevé.

**Le sénateur Godfrey:** C'est un euphémisme.

**Le président:** Je suppose qu'on ne saurait choisir de ne pas payer?

**M. Poissant:** Non, pas jusqu'ici, à moins que votre préférence soit de ne pas payer d'impôt du tout.

Il est clair que la critique du budget porte surtout, cette année, sur la façon dont il a été déposé. Pour me permettre un parallèle entre l'opinion que la population a cette année, à l'égard du budget et la météo, on préfère, naturellement, une belle journée ensoleillée. On ne s'oppose pas à ce qu'il pleuve de temps en temps, parce que l'on sait bien que c'est inévitable. Ce que nous prions un peu moins, ce sont les tempêtes soudaines ou les ouragans, qui nous frappent sans avertissement, et qui peuvent être gênants. De la même manière, le public a été dressé et il est, mentalement et physiquement, préparé à d'importantes modifications fiscales. Depuis l'importante réforme fiscale de 1971, il y a toujours eu discussion avec le public, avant d'entreprendre quoi que ce soit. Le gouvernement publie un livre blanc et divers communiqués, et le comité tient des séances d'information, pour renseigner le public sur les intentions du gouvernement et sur la portée des modifications qui sont à l'étude. Les contribuables ont donc l'occasion de dire ce qu'ils pensent de ces modifications.

## [Text]

This time round the process has been different from what it was historically over the past 12 years in terms of changes in the Income Tax Act, because the government has actually changed the policy of the government itself. In other words, they had over the years given tax incentives in certain aspects of taxation; now, suddenly, they have removed them all, telling the taxpayers that they can no longer use those tax incentives, that they are no longer permissible. The government did that without warning, and as a result there was a major reaction by the public chiefly with respect to the way in which it was done.

As a matter of fact, Mr. Chairman, for the first time a joint committee of the Canadian Bar Association and the Canadian Institute of Chartered Accountants prepared a brief immediately following the tabling of the budget, more or less saying, "Hold on, Mr. Minister of Finance. We think the ideas behind the budget changes are right, but we do not agree with the way you are doing it." That is the first time ever that the Canadian Bar Association and the chartered accountants have come together so quickly to have a meeting with the Minister of Finance to tell him that his manner of doing something was not right.

As you said before, Mr. Chairman, the Minister of Finance then in a statement on December 18 suggested that perhaps the approach to the whole tax changes could be softened. Certainly now the five major items which you, Mr. Chairman, have spoken about will also have thorough study before being implemented in amendments. Probably what will be done now, which should have been done before the budget, I suppose, will be that the public will have a chance to tell the government its opinions about the right and wrong way to approach these tax changes, and, consequently, the bill itself will be delayed somewhat.

Mr. Chairman, one thing I would like to repeat is that there should be a general statement to the public saying that abuses have been stopped. Nobody is against abuses being stopped. But the people should have been prepared. For example, if I am driving in a 30-mile zone and suddenly, without warning, it becomes a 25-mile zone limit, that is hardly fair. We should be told and we should be prepared.

To take another example, you were speaking about charitable foundations. They could say to the public: "Here are the views of the government. Here is how we would like to amend the Income Tax Act to take care of some abuses. Read that in the green paper. If they are satisfactory, or if you want some minor changes, we will handle that, but this is our intention." That was not done, Mr. Chairman. That is the major criticism of the budget at this time.

Mr. Gillespie will now speak about life insurance and we will also talk about the retiring allowance. You will see in there how deeply they have changed the act with no warning whatsoever.

**Mr. Gillespie:** Thank you, Mr. Poissant. I might just continue on with the general comments that Mr. Poissant has made. He mentioned one general critique of the budget measures, namely that there was no advance warning. Another general

## [Traduction]

Mais cette fois, le processus a été différent de celui des douze dernières années, parce que le gouvernement a effectivement modifié sa propre politique, au sujet des modifications apportées à la Loi de l'impôt sur le revenu. En d'autres termes, il avait jusqu'ici accordé des encouragements fiscaux dans certains domaines; soudain, il les a tous supprimés, disant aux contribuables qu'ils ne pourraient plus désormais s'en prévaloir. Le gouvernement a agi ainsi, sans prévenir, suscitant de ce fait chez les contribuables une réaction qui portait surtout sur sa façon de procéder.

De fait, monsieur le président, un comité conjoint de l'Association du barreau canadien et de l'Institut canadien des comptables agréés ont rédigé un mémoire, immédiatement après que le budget a été déposé, où ils disaient en somme: «Un instant, Monsieur le ministre des finances. Nous croyons que les modifications du budget sont justifiées, mais nous ne sommes pas d'accord avec votre façon de les apporter». C'est la première fois que ces deux associations ont si rapidement convenu de rencontrer le ministre des Finances, pour lui dire qu'ils désapprouvaient sa façon de procéder.

Comme vous l'avez dit plus tôt, monsieur le président, le ministre des finances a alors suggéré dans une déclaration en date du 18 décembre, qu'il y avait peut-être lieu d'adoucir toutes ces modifications fiscales. Il ne fait aucun doute que les cinq questions dont vous avez parlées seront désormais soigneusement étudiées, avant d'être exprimées sous forme d'amendement. Ce qui se produira probablement, et qui aurait pu être fait avant la présentation du budget, sera de donner aux contribuables l'occasion de dire au gouvernement ce qu'ils pensent sur la bonne ou mauvaise façon d'approcher ces modifications fiscales: l'adoption du projet de loi en sera quelque peu retardée.

Monsieur le président, je tiens à répéter qu'il faudrait déclarer publiquement que les abus ont été réprimés. Nul ne s'oppose à ce qu'ils soient réprimés. Mais le contribuable aurait dû être préparé. Si, par exemple, je conduis dans une zone de 30 milles et soudain, sans avertissement, cette zone se change en une zone de 25 milles, ce n'est pas juste. Nous aurions dû être prévenus.

Pour vous donner un autre exemple; nous parlions d'organismes de bienfaisance. On aurait pu dire aux contribuables: «Voici l'opinion du gouvernement. Voici comment il aimerait modifier la Loi de l'impôt sur le revenu pour prévenir certains abus. Prenez-en connaissance dans le livre vert. Si vous êtes satisfaits, ou si vous aimeriez qu'on y apporte de petits changements, nous verrons, mais voilà notre intention générale». Or, il n'en a rien fait, monsieur le président. C'est le principal reproche qu'on adresse au budget en ce moment.

M. Gillespie va maintenant vous parler d'assurance-vie; nous parlerons aussi d'allocations de retraite. Vous verrez ainsi quelles profondes modifications ont été apportées à la Loi, sans aucun avertissement.

**M. Gillespie:** Merci, monsieur Poissant. Je peux très bien donner suite à vos observations générales. M. Poissant vous a parlé d'un reproche qu'on adressait, en général, aux mesures budgétaires, celui de ne pas avoir été précédées d'un avertisse-



[Text]

comment that will be heard consistently, I am sure, is respecting the retrospective effect of the budget measures.

**The Chairman:** Well, Mr. Gillespie, so far as the retrospective effect is concerned, time after time the stated policy of this committee has been that we do not favour retrospective application of tax, except if it is favourable to the taxpayer. While the personalities in this committee may have changed from time to time, all it would be necessary to do would be to go back and read the reports of the committee to realize that time after time the statement has been made that we in this committee do not favour retroactively carrying tax changes back as against the taxpayer. I would suggest that we try not to anticipate what particular critics may have to say, but try to confine ourselves to what the proposed changes mean. We can let the members of the committee, if they wish, develop whatever angles appear to them to be the proper ones.

**Mr. Gillespie:** Right.

**Senator Godfrey:** I have one comment about that. Mr. Poissant criticized the process; in fact the process has been subject to a lot of criticism, not just because there is a change, but because, as both you and Mr. Gillespie have pointed out, Mr. Chairman, we need advance warning. I would say—using the technical term used by the committee of which I am chairman—we need notice and comment, or a white paper. I think a legitimate area for us to look into is the process by which they did it; it is not just a question of the results.

**The Chairman:** Senator Godfrey, if you go back over the reports of this committee from year to year, you will find numerous cases where we recommended changes; the Minister of Finance then appeared before the committee in connection with some of them and announced that they would not proceed with these particular proposed changes, but would make a study. I could take you back to some of the reports. Therefore, I think the course of conduct of the committee and its approach, which has carried the approval of the Senate on each occasion and has, ultimately, carried the approval of the Minister of Finance, are important factors.

**Senator Godfrey:** You seemed to emphasize that we are only interested in results, but I thought we were also interested in the process, and that we might make some recommendations as to how they achieve those results so far as the tax reform part of the budget is concerned.

**The Chairman:** The point that struck me was whether our approach should be to ask what was wrong with the approach of previous budgets that it became necessary to switch in this fashion.

**Senator Godfrey:** Yes, or go back to what happened with previous tax reforms where there were white papers, consultations and processes which they did not go through with this time.

**The Chairman:** And amending bills every year after that.

**Senator Godfrey:** I just wanted to make that comment.

[Traduction]

ment. Un autre reproche que vous entendrez, j'en suis sûr, s'adresse à l'effet rétroactif des mesures budgétaires.

**Le président:** M. Gillespie, la politique du présent Comité a toujours été de désapprouver l'application rétroactive d'un impôt, à moins qu'il ne soit avantageux pour le contribuable. Même si la composition de ce Comité a changé de temps à autre, nous n'avons qu'à retourner en arrière et à lire ses rapports, pour voir qu'il n'a cessé de s'opposer à une application rétroactive des modifications fiscales. Je suggère que nous n'essayions pas de prévoir les reproches que certains pourraient adresser à la mesure législative, mais que nous nous efforcions plutôt de nous tenir à la portée des modifications proposées. Efforçons-nous de nous tenir à la portée des modifications proposées. Laissons aux membres du comité le soin de développer, s'ils le veulent, les modalités qui leur semblent indiquées.

**M. Gillespie:** D'accord.

**Le sénateur Godfrey:** Une remarque, à ce propos. M. Poissant a critiqué la méthode et a attiré beaucoup de critiques, non seulement parce qu'il y a changement, mais aussi parce que, comme M. Gillespie et vous-même l'avez signalé, il aurait fallu prévenir davantage. Il aurait fallu, à l'exemple du comité dont je suis président, utiliser un avis, inviter des commentateurs, rédiger un livre blanc, ou que sais-je, car c'est un domaine qui nous appartient d'étudier, puisqu'il s'agit de la méthode, et non pas seulement les résultats.

**Le président:** Sénateur Godfrey, si vous feuilletez les rapports de ce comité au cours des années passées, vous verrez qu'en de nombreuses occasions, nous avons recommandé des modifications et que le ministre des Finances a même parfois comparu devant le comité, à propos de certaines recommandations et a annoncé qu'il n'y donnerait pas suite, mais qu'il les étudierait. Je pourrais vous citer certains de ces rapports. Je trouve donc que la façon de procéder du comité et son approche, qui lui ont valu en chaque occasion l'approbation du Sénat et, ultimement, celle du ministre des Finances sont des facteurs importants.

**Le sénateur Godfrey:** C'est que vous avez semblé insister que nous sommes d'abord intéressés dans les résultats, mais je croyais que nous étions intéressés également dans la façon de procéder, et que nous pourrions faire certaines recommandations quant à la manière d'atteindre ces résultats, au sujet du chapitre du budget qui se rapporte à la réforme fiscale.

**Le président:** Je me demandais si nous devions croire que nous avions mal procédé avec les budgets antérieurs et s'il était nécessaire de changer notre manière d'agir.

**Le sénateur Godfrey:** Oui, ou alors, revenir à la méthode utilisée lors des autres réformes fiscales: livres blancs, consultations et manières de faire qui n'ont pas été utilisées cette fois-ci.

**Le président:** Et d'amender les bills chaque année par la suite.

**Le sénateur Godfrey:** Je voulais simplement faire cette observation.



## [Text]

**Mr. Gillespie:** Mr. Chairman, with respect to life insurance policies, if we can move on to the first subject of our review today, I propose to review briefly what the current law is, the proposed changes which have been introduced by the budget, and then this whole area as it has been examined by the committee in the past. A number of issues have been dealt with by this committee since 1973, and I thought if it were useful, Mr. Chairman, that I would make allusion to prior reports of this committee.

**The Chairman:** I think it may go back to 1971.

**Mr. Gillespie:** Well, that was prior to my involvement with the committee. Certainly it is an area that has received repeated attention by the committee.

The current situation for life insurance policies is that investment income on the savings element of a life insurance policy is tax free unless the policy is disposed of before death. To give a more technical explanation of that statement, the Income Tax Act says that on the disposition of a life insurance policy, a policyholder is taxable on the proceeds that he receives on the disposition, less his adjusted cost base. Generally speaking, his adjusted cost base is the amount of premium that he pays for his policy. For tax purposes he is deemed to dispose of a policy when he surrenders it or when it matures at death. There is an exemption in the Income Tax Act now from the definition of disposition where the policy matures at death. Hence, the law says now that, if there is a disposition at death, there is no tax payable.

There was also an amendment introduced in 1973 which exempted proceeds in respect of total and permanent disability. Aside from those two exceptions, if there is disposition of a policy, the policyholder is taxed on the savings element.

**Senator Godfrey:** May I ask one question on that point? What happens if he starts borrowing from the policy?

**Mr. Gillespie:** That is a very good question and it is something I will come back to later because it was examined in detail by this committee. In brief, if you borrow on your policy, it is considered to be a disposition.

Generally speaking, there are three amendments proposed by the budget. First, on life insurance policies issued or annuities acquired after November 12, 1981, individuals will be required to pay tax on the accrued interest income every three years. The little number in red is the budget resolution number and that is found in budget resolution No. 9. In respect of life insurance policies, that requires taxpayers, every third anniversary from the date of issue of that policy after November 12, 1981, to include in their income that accrued investment income.

With respect to annuities, the taxpayer is required every third anniversary from the date of issue of an interest in annuity to include the investment income of that annuity in his income. With respect to life insurance policies, there is no retrospective application; that is to say it only applies to those policies issued after November 12, 1981. With respect to annuities, it will apply to all annuities whether issued before or after.

## [Traduction]

**M. Gillespie:** Monsieur le président, au sujet des polices d'assurance-vie, je proposerais de revoir brièvement ce que la loi dit actuellement, d'étudier les modifications que le budget propose d'y apporter et d'examiner ensuite tout le domaine sur lequel le comité s'est penché par le passé. Il y a un certain nombre de questions qui ont été traitées par notre comité depuis 1973 et j'ai cru qu'il serait peut-être utile, monsieur le président, de faire allusion aux rapports antérieurs du comité.

**Le président:** Cette revue pourrait je crois remonter à 1971.

**M. Gillespie:** C'était avant que je fasse partie du Comité. Il y a sûrement un domaine que le Comité a étudié à maintes reprises.

La politique actuelle c'est que la partie «épargnes» du revenu de placement de polices d'assurance-vie, n'est pas imposable, à moins que la police ne soit aliénée avant le décès du titulaire. En langage plus technique, la Loi de l'impôt sur le revenu stipule que, lorsqu'il aliène sa police d'assurance-vie, le titulaire est imposable sur le revenu qu'il touche, moins son coût de base corrigé, qui, en général, correspond aux primes qu'il a versées. Aux fins d'impôts, il est réputé aliéner sa police, lorsqu'il en reçoit la valeur de rachat ou qu'elle est échue, au décès. Il y a, dans la Loi de l'impôt sur le revenu, une exception à la définition d'aliénation de la police qui devient échue au décès. La Loi porte donc maintenant, que lorsqu'il y a aliénation au décès, il n'y a aucun impôt à payer.

Une modification a été apportée également en 1973, en vue d'exempter les sommes dues, en rapport avec une incapacité permanente. Ces deux exceptions mises à part, si l'assuré aliène sa police, il lui faut payer de l'impôt sur la partie «épargnes».

**Le sénateur Godfrey:** Puis-je vous demander ici ce qui se produit si l'assuré emprunte sur sa police?

**M. Gillespie:** C'est une question pertinente; j'y reviendrai plus tard, parce que le présent comité en a fait un examen approfondi. Mais brièvement, si l'assuré emprunte sur sa police, cet emprunt équivaut à l'aliéner.

De façon générale, le budget propose d'apporter trois modifications. D'abord sur les polices d'assurance sur la vie ou les annuités souscrites après le 12 novembre 1981, un impôt sera perçu sur les intérêts courus, tous les trois ans. Le petit numéro en rouge se rapporte à la résolution n° 9 du budget, qui, à propos des polices d'assurance-vie exige que le contribuable ajoute tous les trois ans, après la date où il a souscrit à sa police, après le 12 novembre 1981, le revenu constitué par les intérêts courus.

Quant aux rentes, le contribuable doit, tous les trois ans à compter de la date de souscription, ajouter à son revenu les intérêts courus de ces rentes. Pour les polices d'assurance-vie, l'effet n'est pas rétroactif, c'est-à-dire qu'il ne s'applique qu'aux polices souscrites après le 12 novembre 1981; et à toutes les rentes, qu'elles aient été souscrites avant ou après cette date.

[Text]

In the budget resolution No. 9 there is provision for when annuities start to be taxed on this accrued investment income. Generally speaking, you would only be required to include as income in respect of an annuity the investment income starting in 1987, provided the annuitant and the issuer of the annuity were dealing at arm's length; otherwise, it would commence in 1984.

**The Chairman:** Do you have any interpretation of "arm's length"?

**Mr. Gillespie:** That is a general feature of the income tax law. There is a definition of "arm's length transactions" in section 248 and following of the Income Tax Act, but, generally speaking, persons who are related to each other and corporations that are controlled by common shareholders are not dealing at arm's length. In addition, there may be particular fact situations which indicate that two parties are not dealing at arm's length, notwithstanding that there may not be any personal relationship or any common form of control.

But there is certainly well developed jurisprudence in tax law on what is considered to be "arm's length" and what is not.

The second budget proposal is more technical, it is that the cost of a life insurance policy will be adjusted to exclude the portion of the premium representing insurance.

As I said earlier, on the disposition of a life insurance policy, one is taxed on the difference between what one receives and the adjusted cost base. The higher the adjusted cost base, the less tax one is subject to.

By definition, the cost base included the full amount of the premium paid, and included in that premium was an amount to be paid for insurance. It is proposed that that insurance portion of premiums paid should not form part of the adjusted cost base.

So, disposition of policies after November 12 will result in individuals being taxed on the amount by which the cash surrender value of the policies exceeds the investment portions of the premiums.

**Senator Godfrey:** In other words, in the past all of the premium was included in the adjusted cost base, but now it is only the savings portion which is included?

**Mr. Gillespie:** Exactly.

**Senator Godfrey:** That applies to policies issued before November 12?

**Mr. Gillespie:** Yes. That is budget resolution No. 134.

**Senator Godfrey:** So that will have a retroactive effect if it is applied to premiums which were paid in the past?

**Mr. Gillespie:** That is right, in the sense that it is only applicable with respect to dispositions of policies after November 12, but will pick up policies issued before that time.

**Senator McIlraith:** How can one determine the investment portion of a premium on older policies? How can that be done?

[Traduction]

La résolution n° 9 du budget fixe le moment où les intérêts courus des rentes commencent à être imposables. De façon générale, le contribuable ne doit ajouter de revenu provenant de ses rentes, qu'à compter de 1987, à condition qu'il n'y ait aucun lien de dépendance entre le rentier et celui qui lui a procuré les rentes; autrement, cette date est fixée en 1984.

**Le président:** Pouvez-vous interpréter l'expression: aucun lien de dépendance?

**M. Gillespie:** C'est une expression que l'on trouve partout dans la Loi sur l'impôt sur le revenu. On en trouve la définition à l'article 248 et ssq. de la Loi de l'impôt sur le revenu; mais il s'agit, en général, des personnes qui n'ont entre elles aucun lien de dépendance, des sociétés dont la majorité des actions sont détenues par des personnes ordinaires; et il peut y avoir des cas où les deux parties ont entre elles un lien de dépendance, nonobstant le fait qu'il n'entre en jeu aucune relation personnelle ou aucune forme de contrôle.

Il y a indiscutablement dans la Loi de l'impôt sur le revenu une jurisprudence bien établie sur la portée qu'il faut donner à l'expression «sans lien de dépendance».

La deuxième proposition du budget est plus technique; elle porte que le coût de la police d'assurance-vie sera corrigé pour exclure toute partie des primes afférente à l'élément assurance.

Comme je l'ai dit plus tôt au sujet de l'aliénation d'une police d'assurance-vie, l'impôt est perçu sur la différence entre ce que touche l'assuré et cette base corrigée du coût. Plus le coût corrigé est élevé, moins l'assuré a à payer d'impôt.

Par définition, le coût de base compris dans le plein montant de la prime versée, et compris dans cette prime, constituait le prix à verser pour l'assurance. Il est proposé que cela ne constitue plus une partie du coût de base corrigé.

De sorte que les titulaires de polices aliénées après le 12 novembre seront imposées sur la base constituée par la différence entre la valeur de rachat et la partie «épargnes».

**Le sénateur Godfrey:** Bref, tout le montant de la prime était autrefois compris dans le coût de base corrigé alors qu'aujourd'hui, seule la partie «épargnes» l'est.

**M. Gillespie:** Précisément.

**Le sénateur Godfrey:** Cette modification s'applique aux polices souscrites avant le 12 novembre?

**M. Gillespie:** Oui. Je vais vérifier. C'est la résolution n° 134 du budget.

**Le sénateur Godfrey:** Si cette mesure s'applique aux primes déjà versées, elle aura donc un effet rétroactif?

**M. Gillespie:** C'est exact, en ce sens qu'elle s'applique aux polices aliénées après le 12 novembre, et à celles qui sont souscrites avant cette date.

**Le sénateur McIlraith:** Comment déterminer la partie «Placements» dans les primes versées depuis longtemps? Comment faire?



[Text]

**Mr. Gillespie:** I cannot answer that, senator. Perhaps that is a question we should put to the representatives of the life insurance companies when they appear, or to officials from the Department of Finance.

**Senator McIlraith:** There is no apparent way to do that. The premiums separate the investment portion from the insurance portion.

**Senator Godfrey:** I would think that if they are going to issue a cash surrender value after five years, they must deduct that portion of the premium used for protection in order to arrive at that cash surrender value, as well as commissions, and so forth. So, surely they do that internally.

**Senator McIlraith:** It is a portion of the premium. How can that be done with a policy that is 50 years old?

**Mr. Gillespie:** That may present some compliance problem.

**Senator McIlraith:** I just do not know. I suppose it is a question we will find an answer to as we go along.

**Senator Godfrey:** They must separate them in order to calculate the cash surrender value. There is no other way to calculate the cash surrender value except by deducting those portions of the premiums used to buy the protection. Surely they must do that in every case on an internal basis, because if they did not, how could they determine the cash surrender value?

**Senator McIlraith:** That is the point. I think it would be buried considerably.

**Mr. Gillespie:** I cannot answer that question. I suspect that if it does cause a practical problem to the insurance companies, they will let us know.

**Senator McIlraith:** We will hear about that.

**The Chairman:** Senator McIlraith, up to the moment this change becomes effective, the status is, "not subject to tax." So, are you not effecting, retroactively, a tax change?

**Senator McIlraith:** Yes.

**Senator Cook:** Did you not say it would affect life insurance policies issued after November 12?

**Mr. Gillespie:** No, it will affect those issued before, but it will only affect dispositions made after November 12. So, if someone were to surrender a policy on November 13, that person would find that he is subject to more tax than he thought was the case on November 11.

**The Chairman:** He would find that he was subject to tax on items that on the day before he was not subject to tax on.

**Mr. Gillespie:** Yes.

**Senator Godfrey:** So, it is really retroactive in that sense.

**Mr. Gillespie:** Yes.

The last major change is to life insurance policies issued after November 12. If there is a termination at death, the

[Traduction]

**M. Gillespie:** Je l'ignore, sénateur. Nous pourrions peut-être poser cette question aux représentants des compagnies d'assurance-vie ou aux fonctionnaires du ministère des finances.

**Le sénateur McIlraith:** Il semble n'y avoir aucun moyen de le faire. Les primes séparent la partie «Placement» de la partie «Assurance».

**Le sénateur Godfrey:** Si la compagnie doit établir une valeur de rachat après cinq ans, il lui faut, pour établir cette valeur de rachat, déduire la partie des primes utilisées aux fins de protection, les commissions versées, et ainsi de suite. C'est sûrement la compagnie qui devra se charger de le faire.

**Le sénateur McIlraith:** Il s'agit d'une partie de la prime. Comment l'établir pour une police qui a été souscrite il y a cinquante ans déjà?

**M. Gillespie:** Le calcul pourrait soulever des difficultés.

**Le sénateur McIlraith:** Je n'arrive pas à comprendre. Je suppose que nous trouverons la réponse à cette question éventuellement.

**Le sénateur Godfrey:** Ces deux valeurs doivent être séparées en vue de calculer la valeur de rachat. Il n'y a aucun autre moyen de la calculer: il faut déduire ces deux parties, assurance et placement, de la prime versée aux fins de protection. La compagnie doit sûrement le faire dans chaque cas car autrement, comment lui serait-il possible autrement, de déterminer la valeur de rachat?

**Le sénateur McIlraith:** Là réside justement la question. La compagnie devra, je crois, se livrer à des calculs compliqués.

**M. Gillespie:** Il m'est impossible de répondre à cette question. Si cette mesure leur pose des difficultés pratiques, je suis sûr que les compagnies d'assurance nous en préviendront.

**Le sénateur McIlraith:** Nous en entendrons parler.

**Le président:** Sénateur McIlraith, jusqu'à ce que cette modification soit en vigueur, il y a «aucun impôt à payer». N'effectuez-vous donc pas une modification fiscale rétroactive?

**Le sénateur McIlraith:** Oui.

**Le sénateur Cook:** N'avez-vous pas dit que cette mesure s'appliquerait aux polices d'assurance-vie souscrites après le 12 novembre?

**M. Gillespie:** Non; elle s'appliquera aux polices souscrites avant, mais seulement aux polices aliénées après le 12 novembre. De sorte que, le titulaire d'une police aliénée le 13 novembre aura à payer un impôt beaucoup plus élevé que celui qu'il aurait eu à verser le 11 novembre.

**Le président:** Il réaliserait qu'il est imposable sur des articles sur lesquels il n'aurait pas eu à en payer la veille.

**M. Gillespie:** Précisément.

**Le sénateur Godfrey:** La mesure est donc, en ce sens, rétroactive.

**M. Gillespie:** Oui.

La dernière modification importante s'applique aux politiques d'assurance-vie souscrites après le 12 novembre. Si la



[Text]

policyholder must include in income the excess of the cash surrender value over the adjusted cost base.

That just takes away the exemption respecting policies maturing at death. Tax will have to be paid, presumably, by the estate of the deceased in respect of that excess.

**Senator McIlraith:** That is what they attempted to do three or four years ago, but they did not succeed.

**Mr. Gillespie:** I will review that for you because that is quite interesting. This did come up before.

**Senator Cook:** They pay tax in one year on a sum which has accumulated over a number of years.

**Mr. Gillespie:** Presumably, the first change—the accrual every three years—will be taxed, and will not be taxed again at death, but it is not clear from the budget resolutions whether that will be the case, so we will have to wait until we see the bill to make sure that there is no double tax being paid.

**Senator Cook:** If your assumption is right, it will only be three years?

**Mr. Gillespie:** It will be three years or less.

So, the problem is that there is retroactivity in several areas.

The second problem is that the policyholder will be taxed every three years. He will require cash to pay his taxes, yet he is not going to get that cash from his policy.

Similarly, on death his heirs will benefit by the policy but his estate will pay the taxes. So, there are two different parties who are involved.

**Senator Cook:** That does not mean paying tax twice.

**Mr. Gillespie:** The double tax problem is a separate question. This deals with whether the three-year accrual would be taxed once and then taxed again on death, and I doubt very much that that would be the case, but we will have to wait and see.

**Senator McIlraith:** Before you leave that, can you clarify one simple point that I am not clear on? I do not understand what the interest portion of an annuity is. I understand what you are trying to get at in connection with life insurance policies, but not in connection with annuities which were bought, in quantity, by people who used registered retirement saving plans and then, at the required age, bought life insurance annuities. How are you going to get at taxing that? You commented on this a moment ago, but I did not understand how it could, in fact, be made to apply.

**Mr. Gillespie:** There is an exception covering the point you just mentioned. That is, in respect of termination or death, there is an exception for policies issued pursuant to pension plans, RRSPs, deferred profit-sharing plans and income-averaging annuity contracts.

**Senator McIlraith:** But that is payable on death. Throughout the lifetime of the person, how are you able to determine

[Traduction]

police prend fin au décès, le titulaire doit ajouter à son revenu la différence entre la valeur de rachat et le coût de base corrigé.

Ce qui abolit l'exemption relative aux polices prenant fin au décès. L'impôt sera payable, je suppose, par la succession du décédé.

**Le sénateur McIlraith:** C'est ce qu'on a essayé de faire sans succès, il y a trois ou quatre ans.

**M. Gillespie:** Je vais étudier ce point pour vous, car il est fort intéressant. La question s'est déjà présentée.

**Le sénateur Cook:** Le contribuable verse en une année, un montant qui s'est accumulé au cours d'un certain nombre d'années.

**M. Gillespie:** Je suppose que la première modification—le montant couru tous les trois ans—sera imposé, et ne le sera pas de nouveau au décès; mais il n'est pas clair, d'après les résolutions budgétaires, s'il en sera ainsi: il vous faudra donc attendre de voir le bill, pour nous assurer qu'il n'y a pas double imposition.

**Le sénateur Cook:** Si votre supposition est correcte, il ne s'agirait que de trois années?

**M. Gillespie:** Trois ans ou moins.

L'ennui est donc qu'il y a rétroactivité dans quelques domaines.

La deuxième difficulté, c'est que le titulaire sera imposable tous les trois ans. Il lui faudra trouver l'argent nécessaire pour payer ses impôts, mais il ne peut tirer cet argent de sa police.

De même, à son décès, ses héritiers vont profiter de la police, mais sa succession devra payer les impôts. Il y a donc deux parties d'impliquées ici.

**Le sénateur Cook:** Ce qui ne veut pas dire payer deux fois l'impôt.

**M. Gillespie:** Le problème de la double imposition est une autre question. Il s'agit de savoir si le montant couru tous les trois ans devrait être imposable une fois, puis imposable à nouveau au décès, et je doute fort qu'il en soit ainsi, mais il nous faudra attendre pour être fixé.

**Le sénateur McIlraith:** Avant de laisser ce sujet, pouvez-vous me donner des précisions sur un point qui n'est pas clair pour moi? Je ne comprends pas ce qu'il faut entendre par la partie «intérêt» d'une rente. Je vois bien où vous voulez en venir, pour ces polices d'assurance-vie, mais non pour les rentes souscrites, en quantité, par les gens qui utilisent les régimes enregistrés d'épargne-retraite et qui, à l'âge prescrit, ont souscrit à des rentes d'assurance-vie. Comment allez-vous les atteindre par vos impôts? Vous en avez parlé il y a un moment, mais je n'ai pas saisi alors comment vous y arriveriez.

**M. Gillespie:** Il y a une exception qui frappe le point que vous venez de mentionner: cette exception vaut pour ceux qui contribuent à un plan de pension, les REER, les régimes de participation différée aux bénéfices et les rentes d'étalement du revenu.

**Le sénateur McIlraith:** Mais tout cela est payable au décès. Comment vous est-il possible, tant qu'une personne vit, de

[Text]

what proportion of that fixed yearly income or monthly income is taxable? I do not see any way it could be done if it were a lump sum capital investment since annuities do not vary.

**Mr. Gillespie:** I do not know enough about annuities to answer your question fully, but there are some annuities, for example, single premium annuities, where you pay a lump sum at inception.

**Senator McIlraith:** All the RRSPs were like that.

**Mr. Gillespie:** I guess that what that lump sum earned would be easily identifiable, and you would be taxed on that amount.

**Senator McIlraith:** How can you do that when the lump sum was paid when you bought the annuity long before November 12, and the annuity is payable at a rate of so much a month for life, presumably?

**Senator Cook:** And it is taxable.

**Senator McIlraith:** The whole of it is taxable as income. I do not follow what you are saying.

**Mr. Gillespie:** This is a tax on the accrued but unpaid income. If you are receiving your income from your annuity, then you will be taxed on receipt, but if there is any accrual portion, that is what they are intending to pick up.

**Senator McIlraith:** There cannot be an accrual portion if you receive it and it is fully taxable unless the pay-out does not start until some distant time in the future.

**Mr. Gillespie:** There are a number of life annuities or annuities where nothing is paid out for a long period of time. As a matter of fact, those are becoming more and more popular as a means of tax deferral. Those are certainly what they are trying to get at.

**Senator McIlraith:** The matter may turn on the definition of "annuity." We may then know what kind of annuity we are talking about.

**Senator Cook:** And when it is payable.

**Senator McIlraith:** Yes, it may apply to only some annuities.

**Mr. Poissant:** As a rule, annuities that were paid by capital lump sum payment, which payment was not deductible from income in arriving at taxable income, the capital portion of the annuity when received was exempt from tax and was deductible in arriving at taxable income. You will only be taxed on the income portion of that annuity which is normal income. Would that not answer your question?

**Senator McIlraith:** No.

**Senator Cook:** As I understand it, this is to tax the accrued interest on an annuity that is not yet paid.

**Mr. Gillespie:** I think Senator McIlraith was asking what would happen when you receive income. You would be taxed

[Traduction]

déterminer quelle partie de ce revenu annuel ou mensuel est imposable? Je ne vois pas comment on pourrait y arriver, s'il s'agit d'un montant d'investissement global de capital, puisque les rentes ne varient pas.

**M. Gillespie:** Je n'en connais pas assez sur les rentes pour répondre pertinemment à votre question, mais il existe, par exemple des rentes à primes uniques, pour lesquelles on verse un montant global dès le début.

**Le sénateur McIlraith:** Il en était ainsi de tous les REER.

**M. Gillespie:** Je suppose que les intérêts courus de ce montant global pourraient être facilement établis et servir de base à l'imposition.

**Le sénateur McIlraith:** Comment pouvez-vous agir ainsi, quand ce montant global a été versé au moment de la souscription de la rente, bien avant le 12 novembre, et que la rente est payable à raison d'un certain montant par mois, durant toute la vie j'imagine?

**Le sénateur Cook:** Et qu'elle est imposable.

**Le sénateur McIlraith:** Le tout est imposable, à titre de revenu. Je ne vous suis pas.

**M. Gillespie:** Il s'agit d'un impôt, sur un revenu couru, mais non versé. Si vous touchez un revenu de votre rente, l'impôt sera alors perçu à la base, mais ce qu'ils entendent frapper d'impôt ici, c'est toute partie courue de ce revenu.

**Le sénateur McIlraith:** Il ne saurait y avoir de partie courue, si vous touchez ce revenu et qu'il devient entièrement imposable, à moins que le versement ne devienne échu qu'ultérieurement.

**M. Gillespie:** Il existe un certain nombre de rentes viagères ou de rentes, qui ne rapportent rien pour un temps appréciable. De fait, ce genre de rentes gagnent en popularité, à titre de moyen de différer l'impôt. Ce sont certainement celles que le fisc voudrait atteindre.

**Le sénateur McIlraith:** Cette question reviendra peut-être lors de la définition de «rentes». Peut-être saurons-nous alors de quel genre de rentes nous parlons.

**Le sénateur Cook:** Et quand cela devient payable.

**Le sénateur McIlraith:** Oui, il se peut que cela ne s'applique qu'à certaines rentes.

**M. Poissant:** Règle générale, lorsque les rentes ont été payées sous forme de versement global, qui ne prêtaient pas à déduction de l'impôt, la partie «capital» de la rente, lorsqu'elle était perçue, était exemptée de l'impôt et prêtait à déduction du revenu imposable. L'impôt ne touche que la partie «revenu» de cette rente qui constitue un revenu normal. Ne serais-ce pas là la réponse à votre question?

**Le sénateur McIlraith:** Non.

**Le sénateur Cook:** Si j'ai bien compris, cette mesure vise à imposer les intérêts courus d'une rente qui n'a pas encore été acquittée.

**M. Gillespie:** Le sénateur McIlraith demandait, je crois, ce qu'il arriverait, si le titulaire encaissait une somme. Il serait



[Text]

when you receive it, but if you do not receive it, it would be taxed on an accrual basis.

**Senator Godfrey:** In effet, by not being taxed until you receive it, you are able to defer income tax on the interest portion that is building up in the annuity.

**Mr. Gillespie:** Exactly.

**Senator Godfrey:** Now you say that you are not allowed to build that up tax free, and that it will be charged every three years?

**Mr. Gillespie:** Yes.

**Senator Cook:** The taxpayer will pay tax on the accrued interest; then, when the annuity is greater, because of the interest which has accrued, he will pay tax on the full annuity over again.

**Mr. Gillespie:** I would hope that he would get a credit for the accrual portion.

**The Chairman:** I think that we should note that this is a point we should monitor.

**Senator McIlraith:** What number is that?

**Mr. Poissant:** All the items on page 84 deal with that.

**Mr. Gillespie:** Budget resolution number 135 for the tax on death; resolution number 9 for the three-year accrual; and resolution number 134 for the interest portion of premiums.

**Senator McIlraith:** Do they cover annuities as well?

**Mr. Gillespie:** Yes. As I suggested earlier, I might review some of the issues that have been raised in this committee.

**The Chairman:** Is there not some provision in the present law under which life insurance companies are taxed a percentage on the income portion of their investments?

**Mr. Gillespie:** Yes, that was the case, Mr. Chairman. Up to 1977, they were required to pay a 15 per cent tax on their investment income. That tax was eliminated in 1977.

At the same time, to compensate for that, other amendments were brought in to affect the taxation of policyholders. That is where I wanted to start my review of changes in this area.

At the same time, Bill C-56, to implement the budget income tax ways and means motion in 1977, proposed to extend to maturity arising on death the existing tax on the surrender of policies. That was when we first examined that issue.

It was proposed at that time, with respect to death occurring after March 31, 1978, that tax should be payable on the excess of cash surrender value over the net cost of the policy, with a \$10,000 exemption. That was debated, and the Minister of Finance, on October 20, 1977, announced that, pending further study, the government was withdrawing this proposal. We never heard anything further with respect to this proposal.

[Traduction]

imposé lorsqu'il la touche; mais s'il ne le touche pas, il serait imposé comme pour un revenu couru.

**Le sénateur Godfrey:** Bref, si vous n'êtes pas imposé tant que vous ne la touchez pas, vous pouvez différer l'impôt sur le revenu, pour la partie «intérêts» qui s'accumule dans la rente.

**M. Gillespie:** Exactement.

**Le sénateur Godfrey:** Vous dites maintenant qu'il est défendu de soustraire cette somme à l'impôt et qu'elle sera imposée tous les trois ans?

**M. Gillespie:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Le contribuable paiera de l'impôt sur les intérêts courus; puis, quand les rentes seront grossies des intérêts courus, il paiera de nouveau de l'impôt sur le montant global de la rente.

**M. Gillespie:** J'oserais espérer qu'il lui serait fait un crédit pour cette partie «courue».

**Le président:** Notons ce point, car il mérite notre attention.

**Le sénateur McIlraith:** Quel est le numéro?

**M. Poissant:** Tous les articles de la page 84 en parlent.

**M. Gillespie:** La résolution budgétaire n° 135, relative à l'impôt au décès; la résolution n° 9, relative au montant couru tous les trois ans; et la résolution n° 134, relative à la partie «intérêts» des primes.

**Le sénateur McIlraith:** Les rentes sont-elles visées également?

**M. Gillespie:** Oui. Comme je l'ai dit plus tôt, j'étudierai quelques-unes des questions dont le Comité a déjà été saisi.

**Le président:** N'existe-t-il pas dans la loi actuelle une disposition voulant que les compagnies d'assurance-vie soient imposées, quant à un certain pourcentage de la partie «revenu» de leurs placements?

**M. Gillespie:** Oui, il en était ainsi, monsieur le président. Jusqu'à 1977, les compagnies étaient tenues de verser en impôts 15p. 100 de leur revenu de placements. Cet impôt a été aboli en 1977.

Cependant, à titre de compensation, des modifications ont été apportées en vue de modifier l'imposition des titulaires de polices. C'est par là que je voulais commencer ma revue des modifications dans ce domaine.

Mais en même temps, le bill C-56, en vue de l'application de la motion sur les voies et moyens du budget sur le revenu, en 1977, a proposé d'étendre à l'échéance au décès, l'impôt qui frappe actuellement le rachat des polices. Cela s'est fait quand, pour la première fois, nous avons étudié cette question.

Il a été proposé alors que, si le décès survenait après le 31 mars 1978, l'impôt frappe la différence entre la valeur de rachat et le coût net d'une police, sous réserve d'une exemption de \$10 000. On en a discuté, et le ministre des Finances a annoncé le 20 octobre 1977 que, d'ici plus ample étude, le gouvernement retirerait cette proposition. Nous n'en avons jamais plus entendu parler.



[Text]

**The Chairman:** I inquired as to whether a report arose out of this situation. My information was that there was no report, and that the next action was this budget.

**Senator Cook:** In the case of Mr. Average Taxpayer, one would think it would be a good thing, from a philosophical point of view, that he should be encouraged to provide for himself by life insurance and annuities. Accepting, for a moment, that there have been abuses by someone who is not Mr. or Mrs. Average Taxpayer, is there some way in which the abuses could be curbed without going as far as they have gone?

**The Chairman:** First you would have to define what constitutes an abuse.

**Senator Cook:** One can understand what drives the tax authorities on when they see obvious escape routes or abuses which are not available to someone with an ordinary limited income. A person with an ordinary limited income should be encouraged to hold policies and annuities.

**The Chairman:** Of course, the person who has a need for this sort of tax haven, first of all, must be in a good health or he cannot be insured.

**Senator Godfrey:** They could get annuities without being in good health.

**Mr. Gillespie:** There was a suggestion that these proposals were to stop what was called "tax avoidance" or "deferral" by high income individuals who were placing large sums of money into, most commonly, single premium deferred annuities where they could put in a large amount of money which never generated income and which was never taxed until maturity some years in the future. The main thrust of the amendments seem to be directed against that kind of situation.

Over the years we have seen other situations, which I will review in a minute, which they have considered as other forms of abuse and which they have tried to amend accordingly. One of those so-called abuses surfaced again in 1977, and that was the policy loans.

**Senator Cook:** Let us just stop there for a moment. Will this throw a burden on the companies? Will they have to do all the reporting? While, we don't mind that in this age of computers and so forth, it will also throw a burden on the average taxpayer. To my mind it is not the course of wisdom to throw obstacles in the way of the average taxpayer to provide for himself. You simply encourage him to say, "Never mind. I will rely on the government all the time." To my mind that is not wise.

**Mr. Gillespie:** When you say a "burden", you mean the requirement for him to pay tax every three years?

**Senator Cook:** Yes. He has to do his reports and all kinds of things. After this budget goes into effect it will be a much more complicated situation than it is now for the average taxpayer, who is trying to save money.

[Traduction]

**Le président:** Je me suis informé s'il y avait eu un rapport à ce sujet. On m'a dit qu'il n'y en avait pas eu, et que le premier pas dans cette même direction était le présent budget.

**Le sénateur Cook:** D'un point de vue philosophique, on pourrait croire qu'il serait bon d'encourager le contribuable moyen à se munir lui-même d'assurance-vie et de rentes. Concédons pour l'instant qu'il peut y avoir eu abus de la part de quelqu'un d'autre que monsieur ou madame contribuable moyen, est-il possible, dans cette hypothèse, de réprimer les abus sans aller à ces extrêmes?

**Le président:** Il vous faut d'abord définir ce que vous entendez par abus.

**Le sénateur Cook:** On comprend sans peine le mobile du fisc qui relève des échappatoires ou des abus dont ne dispose pas le contribuable à revenu limité, qui devrait, lui être encouragé à souscrire à des polices et à des rentes.

**Le président:** Bien sûr, celui qui a besoin de ce refuge fiscal doit être en bonne santé ou on ne l'assurera pas.

**Le sénateur Godfrey:** On peut souscrire à des rentes sans être en bonne santé.

**M. Gillespie:** Il a été suggéré que ces propositions empêcheraient d'éluider ou de «différer» l'impôt, par les contribuables à revenus élevés, qui investissent des sommes importantes, le plus souvent dans des rentes à prime unique, où elles ne rapportent jamais de revenus et qui ne sont jamais imposables, jusqu'à leur échéance, plusieurs années plus tard. Les principales modifications semblent empêcher une telle situation de se produire.

Au cours des années, il y a eu d'autres cas, dont je parlerai dans un instant, que le gouvernement a qualifiés d'autant d'abus; il a tâché d'y remédier en apportant les modifications appropriées. Une de ces formes d'abus, comme on l'appelait, est réapparue en 1977; il s'agit des prêts sur police.

**Le sénateur Cook:** Avant que vous ne poursuiviez, j'aimerais savoir si ce genre de chose impose un fardeau quelconque aux sociétés? Est-ce que ce sont elles qui devront se charger de préparer tous les rapports? Je sais qu'on ne s'en plaint pas trop, à cette époque de l'informatique et ainsi de suite, mais cela imposera également un fardeau additionnel au contribuable moyen. Selon moi, il n'est pas sage de créer des obstacles au contribuable moyen et de l'empêcher de préparer son avenir. Nous l'encourageons à dire «Tant pis. Je continuerai simplement à toujours compter sur le gouvernement». Selon moi ce n'est pas très sage.

**M. Gillespie:** Lorsque vous dites un «fardeau», vous parlez des impôts qu'il lui faut payer tous les trois ans?

**Le sénateur Cook:** C'est exact. Il doit préparer ses déclarations et toutes sortes de renseignements. Une fois que ce budget sera en application, toute l'histoire sera beaucoup plus compliquée qu'actuellement pour le contribuable moyen qui essaie de faire des économies.

*[Text]*

**Senator Godfrey:** My experience in terms of the very rich is that they are not interested in this kind of thing anyway. They don't want to put their money into annuities. Could we forewarn the life companies that we would be interested in finding out to what extent annuities are used by the very rich? Perhaps they could give us statistics on the level of single-payment annuities of \$100,000 or \$200,000 or more, or whatever amount is appropriate, to see if the annuities are really being used by a significant number of people.

**Senator Cook:** I agree. The Minister of Finance says he was scandalized. What does it take to scandalize the minister? One case, two cases or what?

**Mr. Gillespie:** Well, a news release was put out by the Life Underwriters Association of Canada to the effect that in 1980, 78 per cent of the policies were purchased by individuals earning less than \$25,000 a year.

**Senator Godfrey:** What kind of policy are you talking about there?

**Mr. Gillespie:** Life insurance.

**Senator Godfrey:** I had heard they were trying to stop the loophole of people buying heavy endowment policies, with little protection but enormous savings, in order to take advantage of the so-called tax loophole. It would be interesting to find out how many single annuities are bought by people long before they retire. Do they wait until they are 65 or do they buy at age 40 in order to build up savings tax free? In my opinion the rich are not inclined to do that because they have enough money already and they want to use it.

**Mr. Gillespie:** Still dealing with the amendments of 1977, policy loans were to be treated as a disposition of an interest in a life insurance policy. If the amount of the loan exceeded the adjusted cost base of the policy, the policyholder was taxed on the excess. If the loan were ever repaid, the adjusted cost base of the policy would be increased by the repayment. Likewise, any interest paid on the loan would increase his cost base.

In its report that year the committee recommended that policyholders who were subject to tax upon receipt of a policy loan should be entitled to proper tax relief. The mere adjustment by an increase in the adjusted cost base of their interest in their policies would be insufficient. To include part of the proceeds of their loan in income and only increase their adjusted cost bases in their policies upon repayment, the committee said, would put them in the position of paying tax at the time of receiving the loan but not receiving credit at the time of repayment. Indeed, they would receive no credit at all should they die before maturity as there would be no tax then payable.

The committee then said that it was, therefore, their recommendation that Bill C-11 be amended to allow policyholders repaying loans a deduction from income in the year of repay-

*[Traduction]*

**Le sénateur Godfrey:** Le peu que je connais des gens riches me laisse deviner qu'ils ne sont pas intéressés à ce genre de chose, de toute façon. Ils ne veulent pas investir dans des rentes. Pourrions-nous demander aux assureurs-vie dans quelle mesure les rentes sont utilisées par les gens qui sont très riches? Peut-être pourraient-ils nous renseigner sur le nombre de rentes à prime unique, de 100 000 ou 200 000 dollars ou plus, ou peu importe le montant, afin de voir si beaucoup de gens souscrivent aux rentes.

**Le sénateur Cook:** Je suis d'accord. Le ministre des Finances a dit qu'il a franchement été scandalisé. Qu'est-ce qu'il faut pour scandaliser un ministre? Un cas, deux cas, ou quoi?

**M. Gillespie:** Selon un communiqué de l'Association des assureurs-vie du Canada, 78 p. 100 des polices ont été achetées, en 1980, par des particuliers dont le revenu annuel était inférieur à 25 000\$.

**Le sénateur Godfrey:** De quel type de police parlez-vous?

**M. Gillespie:** D'assurance-vie.

**Le sénateur Godfrey:** J'ai entendu dire que le fisc essaie d'éliminer l'échappatoire fiscale dont les gens se servent en achetant des polices dont le capital différé est important, et qui comprennent peu de protection, mais qui assurent des épargnes fantastiques. Il serait intéressant de savoir le nombre de rentes à prime unique qui sont achetées, même si le détenteur ne prend pas sa retraite. Les gens attendent-ils d'avoir 65 ans ou achètent-ils cette rente à 40 ans afin d'accumuler beaucoup d'argent non imposable? Selon moi, les gens riches ne procèdent pas de cette façon, parce qu'ils ont déjà suffisamment d'argent et qu'ils veulent s'en servir.

**M. Gillespie:** Toujours au chapitre des modifications de 1977, les prêts sur police devaient être traités comme une aliénation de l'intérêt dans une police d'assurance-vie. Si le montant du prêt dépassait le prix de base rajusté de la police, le détenteur devait payer des impôts sur la différence. Si le prêt n'était jamais remboursé, le prix de base rajusté de la police serait augmenté du montant du remboursement. De la même façon, tout intérêt payé sur le prêt augmentait son prix de base rajusté.

Dans son rapport cette année-là, le comité recommandait que les titulaires de police qui devaient payer des impôts, lorsqu'ils recevaient un prêt sur police, devraient avoir droit à un dégrèvement fiscal approprié. Le simple rajustement représenté par une augmentation du prix de base corrigé selon l'intérêt de leurs polices, ne suffirait pas. Le fait d'inclure dans leur revenu une partie de leur prêt et de n'augmenter le prix de base rajusté de leurs polices qu'au moment du remboursement, les contraindrait, selon le comité, à verser des impôts au moment où ils reçoivent le prêt, sans leur accorder de dégrèvement au moment où ils le remboursent. De fait, ils ne recevraient pas du tout de dégrèvement, s'ils décédaient avant l'échéance de la police, puisqu'il n'y aurait alors aucun impôt à payer.

Le comité a alors recommandé que le projet de loi C-11 soit modifié, afin que les détenteurs de police qui remboursent



## [Text]

ment of such portion of the amount of the loan as was previously taxed.

In 1978, amendments were introduced by which interest paid on policy loans before 1978 would be excluded from the adjusted cost base of life insurance policies. The department's position in that respect was that life insurance companies did not have adequate records; therefore, interest payable prior to 1978 could not be used to increase the adjusted cost base of a policy. Again the committee took exception to that amendment, and stated in its report on June 27, 1978, that, notwithstanding certain mitigating considerations, the committee felt many insurers of policyholders have records of payments of interest on policy loans and, if such records are available, policyholders should be allowed to use them to establish their adjusted cost bases.

Then in 1979, with respect to life annuities, the accumulated interest income realized on any payment, including death, was to be included in income. Therefore the life annuities were like insurance policies; if you received an annuity payment on death it was excluded from income. This amendment was introduced in 1979 because of certain perceived abuses—namely, that people were buying annuities with maturities that were clearly far beyond their life expectancies, sometimes even over age 100. So that amendment was introduced and the committee had something to say on that. The Life Underwriters Association argued that this proposal contained an element of retroactivity because it applied to life annuity contracts issued before November 16, 1978, the date the budget was tabled. The committee stated in its report of March 13, 1979:

The Committee has no quarrel with this form of retroactivity being introduced in the Act against people who consciously attempt to avoid tax—

In the manner that I just described. It goes on to say

However, your Committee feels that this form of retroactivity should not apply to the bona fide life annuity contracts with realistic maturity dates. Your Committee therefore recommends that the Bill be amended to tax only those lump sum dispositions arising on termination of a life annuity contract with a maturity date in excess of the life expectancy of the annuitant as established by actuarial tables.

Lastly, a report dated December 4, 1979, dealt among other things with a number of recommendations of the committee that had built up in prior years and touched on two areas with respect to life insurance annuities. First of all, the recommendation that interest on money borrowed to purchase annuities should be deductible. It was felt that that deductibility was no longer made available by amendment either in 1977 or 1978, and the committee felt that it should be deductible. The minister disagreed with the committee.

## [Traduction]

leurs prêts aient droit à un dégrèvement au cours de l'année où ils remboursent une fraction du prêt qui a déjà été imposé.

En 1978, des modifications ont été proposées, assurant que l'intérêt payé pour les prêts sur police avant 1978 ne ferait pas partie du prix de base corrigé des polices d'assurance-vie. La position du ministère à cet égard était que les sociétés d'assurance-vie ne disposaient pas de dossiers adéquats; ainsi, l'intérêt payable avant 1978 ne pouvait pas être utilisé pour augmenter les prix de base rajusté d'une police. Encore une fois, le comité s'est opposé à cette modification, et a déclaré dans son rapport du 27 juin 1978, que nonobstant certaines circonstances atténuantes, le comité estimait qu'un bon nombre d'assureurs ou de détenteurs de police possédaient des dossiers faisant état des paiements d'intérêt versés sur les prêts sur police, et que les détenteurs de police devraient pouvoir s'en servir pour établir le prix de base rajusté.

Puis, en 1979, en ce qui a trait aux rentes viagères, l'intérêt accumulé pour un paiement, y compris les prestations de décès, devraient être inclus dans le revenu. Dès lors, les rentes viagères ont été traitées comme des polices d'assurance-vie; si vous avez reçu un paiement lors du décès de quelqu'un, il ne faisait pas partie du revenu. Cette modification a été présentée en 1979, parce que certains croyaient qu'il y avait des abus principalement, que les gens achetaient des rentes dont l'échéance se produirait manifestement après leur mort, parfois même après leur centième anniversaire. Cette modification a donc été présentée et le comité a ajouté quelques commentaires à ce sujet. L'Association des assureurs-vie a fait remarquer que cette proposition comportait un élément de rétroactivité, puisqu'elle s'appliquait aux contrats de rente viagère conclus avant le 16 novembre 1978, date à laquelle le budget avait été déposé. Le comité a déclaré dans son rapport du 13 mars 1979:

Le Comité ne s'oppose pas à ce que ces dispositions rétroactives soient insérées dans la loi pour éviter que certains ne tentent délibérément de se soustraire à l'impôt...

De la façon que je viens de décrire. Et il va sans dire:

Cependant, il estime qu'elles ne devraient pas s'appliquer aux contrats de rente viagère conclus de bonne foi et dont l'échéance est réaliste. Par conséquent, votre Comité recommande que le projet de loi soit modifié de façon à ce que seules soient imposées les sommes forfaitaires versées à l'expiration d'un contrat de rente viagère qui arrive à échéance au-delà de la durée de vie moyenne du rentier au lieu que ces contrats de rente soient réputés arriver à échéance, soit à la date d'échéance prévue dans la police, soit au décès du rentier, suivant ce qui se produit au premier lieu.

Finalement, un rapport préparé le 4 décembre 1979 traitait, entre autres, d'un certain nombre de recommandations du Comité qui avaient été présentées au cours des années précédentes et qui touchaient deux secteurs particuliers des rentes d'assurance-vie. Tout d'abord, on recommandait que l'intérêt couru sur les sommes empruntées pour acheter des rentes soit déductible. On jugeait que la déductibilité n'était plus assurée par les modifications en 1977 ou 1978, et le Comité jugeait



[Text]

**Senator Godfrey:** Why did the committee think it should be deductible?

Is this deductible from ordinary income or income that you got from annuities?

**Mr. Gillespie:** From ordinary income.

**Senator Bosa:** If borrowed for business purposes.

**Mr. Gillespie:** I think that was somewhat the argument used, that if you borrowed against your annuity for business purposes, in those circumstances at least you should be entitled to deduct the interest, but the minister disagreed and indicated that he was concerned that:

... to allow a current deduction for interest incurred on borrowings to acquire deferred annuities would greatly expand the amounts taxpayers could contribute, without regulated limits, to deferred income schemes.

He argued that:

This would be very costly in terms of lost revenues and would be viewed by many as an unjustified tax shelter. This continued to be his view even in recommendation of the committee's recommendation that such annuity payments would be required to commence no later than the date on which the annuitant becomes 75 years of age.

The second area that was dealt with in the 1979 report was that interest paid before 1978 on policy loans should increase the adjusted cost base of a policyholder's interest in a policy. The committee noted that it had heard no satisfactory explanation why taxpayers should not be entitled to increase their adjusted tax base if they or their insurance companies could provide proper records, and at that time the minister asked his officials to re-examine this matter to determine whether interest should or should not be added to the computation of the adjusted cost base.

To date, Mr. Chairman, I do not believe we have had any response.

**Senator Murray:** What date were you reading from?

**Mr. Gillespie:** December 4, 1979. Again, I can provide you with a photocopy of the excerpts that I was referring to.

That is a brief overview of the history of amendments affecting policyholders since 1973, and I think it is particularly relevant that the proposed amendments should be examined in the light of some of these prior amendments. Sometimes the committee has taken exception to retrospective application of certain provisions, but there has been some indication that perhaps the life insurance industry will be able to rationalize with the minister this whole area. I understand that there are negotiations taking place now, so we may see some substantial amendments.

**The Chairman:** We cannot come to conclusions on speculations.

[Traduction]

qu'une telle chose était nécessaire. Le Ministre n'était pas d'accord avec le Comité.

**Le sénateur Godfrey:** Pourquoi le Comité croyait-il que ce montant devait être déductible?

Ce montant est-il déductible du revenu ordinaire ou du revenu que vous obtenez des rentes?

**M. Gillespie:** Il est déductible du revenu ordinaire.

**Le sénateur Bosa:** Si on l'emprunte à des fins commerciales.

**M. Gillespie:** Je crois que c'est un peu l'argument dont on s'est servi: que vous l'empruntiez sur votre rente, pour des fins commerciales; dans ces conditions, tout au moins, vous devriez avoir le droit de déduire l'intérêt, mais le ministre n'était pas d'accord et il a expliqué qu'il s'inquiétait de ce que:

... Une déduction des intérêts courus sur les emprunts en vue d'acquies des rentes différées ferait augmenter de beaucoup les sommes que les contribuables peuvent verser sans limite à un régime d'impôt différé.

Il a également ajouté que:

Cette mesure serait très couteuse, car elle ferait perdre beaucoup de recettes et serait considérée par nombre de personnes comme un refuge fiscal injustifié. Je maintiens cette opinion malgré la recommandation suivante du Comité: Ces versements de rente devraient être touchés au plus tard à la date à laquelle le rentier atteint l'âge de 75 ans.

Le deuxième secteur dont on a traité dans le rapport de 1979 était l'intérêt payé avant 1978 sur les prêts sur police, qui devrait augmenter le prix de base rajusté de l'intérêt que possède le détenteur de police sur cette dernière. Le Comité a fait remarquer qu'il n'avait pas entendu d'explication valable pour refuser aux contribuables le droit d'augmenter le prix de base rajusté, si eux ou la compagnie d'assurance pouvaient fournir les renseignements nécessaires. Le ministre a alors demandé à ses fonctionnaires d'étudier à nouveau cette question, afin d'établir si l'intérêt devait être ajouté au prix de base d'une police d'un contribuable.

Jusqu'à présent, monsieur le président, je ne crois pas que nous ayons reçu de réponse.

**Le sénateur Murray:** Quand ce rapport a-t-il été présenté?

**M. Gillespie:** Le 4 décembre 1979. Je peux vous fournir une photocopy des extraits que je viens de lire.

C'était un bref aperçu des antécédents des modifications touchant le détenteur de police depuis 1973, et je crois qu'il est particulièrement approprié que les modifications proposées soient étudiées, en fonction de certaines des modifications proposées par le passé. Parfois, le Comité s'est opposé à l'application rétroactive de certaines dispositions, mais tout semble indiquer que l'industrie des assurances-vie serait peut-être en mesure de s'entendre avec le ministre à ce sujet. Je crois comprendre qu'il y a actuellement en cours des négociations qui pourraient fort bien apporter des modifications importantes.

**Le président:** Nous ne pouvons conclure quoi que ce soit, en se fondant sur des spéculations.

[Text]

**Senator Cook:** This whole matter is to go to the committee in the House of Commons and back to us for comments?

**The Chairman:** Mr. Gillespie is going to make a note of these points.

**Mr. Gillespie:** Yes, Mr. Chairman.

This concludes my review of the life insurance policy amendments. If there are no further questions, I would like to move on to retiring allowances. Again, I will read you what the present law is and the proposed changes.

If you receive a retiring allowance, which is an expression that is defined in the Income Tax Act as being a payment in recognition of long service or in recognition of loss of office from your former employer, that payment is fully taxable in your hands, but you have two options in order to defer tax on that payment. Your first option is that you could acquire an income averaging annuity contract which would entitle you to receive annuity payments for a term of up to 15 years. Your second option would be to roll your termination payment into a Registered Retirement Savings Plan, which would mean that you would only receive your termination payment or portions of it after your RRSP has matured, and you would be taxed on it at that time presumably at lower rates.

If, however, one were to receive on termination of employment moneys for damages from the former employer—that is to say, if there were a breach of contract and there was a suit or a threatened suit, and either judgment was rendered or the parties came to some sort of settlement—the jurisprudence waffled a lot but finally came down to say, I think, that if there were moneys for damages, those moneys were originally received free of tax.

Several years ago an amendment was introduced to the effect that if one were to receive moneys for damages, the amount equal to the last six months of employment income would be taxable. Anything in excess of that would be received free of tax.

There was only one opportunity available to defer tax on the taxable portion of the moneys that one received, that was to put that taxable portion into an income averaging annuity contract. One was not able to put that into an RRSP, and that was the subject of some debate in this committee. This committee felt that the moneys received for damages could be rolled into an RRSP as well, if the recipient so chose.

As a matter of fact, this committee pointed out to the officials from the department that sometimes taxpayers did not know whether they had received moneys for damages or moneys for something else, and that they might be put into a difficult position if they made the wrong choice and put the moneys for damages into an RRSP.

The budget proposes to resolve that dilemma and make payments for damages fully taxable—that is, any payment received on termination of employment will be fully taxable. As well, income averaging annuity contracts are being elimi-

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Toute cette question doit être renvoyée au Comité de la Chambre des communes et nous revenir pour qu'on y apporte nos commentaires, n'est-ce pas?

**Le président:** Monsieur Gillespie prend note de ces points.

**M. Gillespie:** C'est exact, monsieur le président.

Ainsi se termine mon étude des modifications sur les polices d'assurance-vie. S'il n'y a pas d'autres questions, j'aimerais passer aux allocations de retraite. Encore une fois, je vais vous lire ce que dit la loi actuelle et quelles sont les modifications qu'on propose.

Si vous recevez une allocation de retraite, qui est définie dans la Loi sur l'impôt sur le revenu, comme étant une somme versée en reconnaissance de longs états de service ou pour perte de charge ou d'emploi, ce paiement est pleinement imposable lorsque vous le recevez; deux possibilités s'offrent à vous si vous ne désirez pas payer d'impôt sur ce paiement. Votre premier choix est d'acquiescer un contrat de rente à versements invariables qui vous permettrait de recevoir des paiements de rente pendant un maximum de 15 ans. Votre deuxième possibilité serait de placer votre paiement de cessation d'emploi dans un régime enregistré d'épargne-retraite; vous ne recevriez ainsi votre paiement de cessation d'emploi ou des portions de ce paiement qu'après l'échéance de votre REER, et vous ne paieriez des impôts qu'à ce moment-là, à des taux censément moins élevés.

Si, toutefois, une personne recevait, lors de la cessation de son emploi des sommes, en dédommagement, de l'ancien employeur—c'est-à-dire, s'il y avait eu rupture de contrat et poursuites judiciaires ou menace de poursuites judiciaires, et qu'un jugement avait été rendu ou que les parties étaient venues à s'entendre sur un règlement—la jurisprudence a hésité mais a fini par décider, je crois, que ces sommes étaient, à l'origine, non imposables.

Il y a plusieurs années, une modification a été présentée prévoyant que, si une personne recevait, en dédommagement, une somme égale au revenu gagné pendant les six derniers mois d'emploi, elle serait imposable. Toute somme supplémentaire ne le serait pas.

Il n'y avait qu'une possibilité de différer le paiement de l'impôt de la portion imposable de l'argent reçu: c'était de l'investir dans un contrat de rente à versements invariables. On ne pouvait pas investir ce montant dans un REER; on en a discuté au comité. Ce comité était d'avis que l'argent reçu pour dédommagement pourrait être investi également dans un REER, si le récipiendaire le désirait.

De fait, ce comité a signalé aux représentants du ministère que, parfois, les contribuables ne savaient pas s'ils avaient reçu cet argent comme dédommagement ou pour une autre raison, et qu'ils pourraient se retrouver dans une position difficile, s'ils avaient fait le mauvais choix et investi l'argent qu'ils avaient reçu pour dédommagement dans un REER.

Le budget propose de résoudre ce dilemme et d'assurer que les paiements pour dédommagement seront pleinement imposables; toute somme reçue lors de la cessation d'emploi sera pleinement imposable. De plus, les contrats de rente à verse-



[Text]

nated in their entirety. That is contained in resolution No. 43. I think that that will get some further attention because it affects a number of other areas of tax law.

Thirdly, a taxpayer would only be entitled to contribute to an RRSP \$3,500 for each year he was employed and not covered by an employer's pension plan, or a deferred profit-sharing plan. So, there were very severe limitations placed on the amount that one could put into an RRSP by the November 12 budget.

If one were covered by an employer's pension plan or if one were a member of a profit-sharing plan, the amount that one could put in was nil.

This seemed too harsh, so amendments were announced by the Minister of Finance on December 18. There were a number of changes made as a result of that announcement.

First of all, with respect to retirements which took place up to November 13, 1981, any receipt in respect of that retirement was fully protected; that is to say, the old rules applied.

Secondly, the old rules would apply if the retirement took place before 1982 pursuant to a written agreement that was entered into before November 13, 1981. Retirements taking place after December 31, 1981, would no longer be protected.

Thirdly, provision was made on December 18 for taxpayers who were members of a registered pension plan or a deferred profit-sharing plan. Those taxpayers are now allowed to put into an RRSP \$2,000 for each year of employment.

Finally, if taxpayers were members of a registered pension plan, or members of a deferred profit-sharing plan, and the employers did not invest in those plans, those taxpayers are allowed \$3,500 for each year of employment.

**Senator Bosa:** That is a class of service?

**Mr. Gillespie:** This is an example of an employee taking an amount that he has received on termination of employment and placing it into a registered retirement savings plan. These measures just determine the maximum amount that he, the taxpayer, can take out of that pot. The balance would be immediately taxable.

**The Chairman:** The whole amount, if it did not move, would be subject to tax.

**Mr. Gillespie:** That is right. However, on that portion that can be and is placed into an RRSP, the tax will be deferred.

So, this will have an impact on employees who, instead of making provision for their retirement by way of contributions to a pension plan or an RRSP, have contracted with their employer to receive large termination payments or retiring allowances. They will no longer receive the kind of tax treatment they had expected to receive prior to November 12, 1981.

[Traduction]

ments invariables disparaissent complètement. On retrouve cette disposition à la résolution numéro 43. Je crois que cette résolution sera étudiée plus à fond puisqu'elle touche certains nombres d'autres secteurs de la loi fiscale.

Troisièmement, un contribuable ne pourra contribuer à un REER que 3 500 \$, pour chaque année d'emploi au cours de laquelle il n'était pas membre d'un régime enregistré de pension ou d'un régime de participation différée. Ainsi, on impose des restrictions sérieuses quant au montant qu'on peut investir dans un REER dans le budget du 12 novembre.

Si le contribuable était membre d'un régime enregistré de pension ou d'un régime de participation différée, il ne peut pas investir dans un REER.

Ces dispositions semblaient trop dures, et des modifications ont été annoncées par le ministre des Finances le 18 décembre. Un certain nombre de modifications ont été apportées par la suite.

En premier lieu, les employés qui ont pris leur retraite avant le 13 novembre 1981 pourront transférer toute l'indemnité de retraite reçue à un REER; ainsi, les anciennes dispositions s'appliquent.

En second lieu, les anciennes dispositions s'appliquent si l'employé prend sa retraite avant 1982 conformément à une entente écrite de retraite conclue avant le 13 novembre 1981. Ces dispositions ne s'appliqueraient pas aux personnes qui prennent leur retraite après le 31 décembre 1981.

En troisième lieu, des dispositions spéciales ont été prises le 18 décembre pour les contribuables membres d'un régime enregistré de retraite ou d'un régime de participation différée aux bénéfices. Ces contribuables peuvent transférer 2 000 \$ par année durant laquelle il a été au service de l'employeur.

Finalement, si les contribuables étaient membres d'un régime enregistré de retraite, ou d'un régime de participation différée aux bénéfices, et que leurs employeurs n'ont pas participé à ces régimes, ces contribuables peuvent transférer 3 500 \$ par année d'emploi.

**Le sénateur Bosa:** C'est une catégorie d'emploi?

**M. Gillespie:** C'est l'exemple d'un employé qui prend la somme qu'il a reçue lors de la cessation de son emploi et qui l'investit dans un régime enregistré d'épargne-retraite. Ces dispositions ne font que déterminer le montant maximum que le contribuable peut utiliser. Le reste du montant serait immédiatement imposable.

**Le président:** Mais tout le montant serait imposable s'il n'en investissait pas une fraction.

**M. Gillespie:** C'est exact. Toutefois, pour ce qui est de cette fraction qui peut être investie dans un REER, l'impôt sera différé.

Ainsi, cette mesure aura un effet important sur les employés qui, au lieu de prendre les dispositions nécessaires pour leur retraite en contribuant à un régime de pension ou à un REER, ont signé un contrat avec leur employeur pour recevoir d'importants paiements de cessation d'emploi ou des allocations de retraite. Il ne recevront plus le même traitement fiscal qu'ils s'attendaient à recevoir avant le 12 novembre 1981.



[Text]

**Senator Godfrey:** That is if they retire after that date?

**Mr. Gillespie:** That is right.

**Senator Godfrey:** What if they retired before that date?

**Mr. Gillespie:** If they retire before November 12, there would be no problem.

**Senator Godfrey:** Let us suppose that a retirement allowance was paid out over a period of time. Even though those payments were made after that date, there would still be no problem?

**Mr. Gillespie:** No, they would be taxed in the year of receipt.

**Mr. Poissant:** Less, of course, the amount that can be transferred to the RRSP. That is only a formula to reduce the impact of taxation in the year of retirement.

**Senator Godfrey:** I see, but if you have been rolling it over, you can still roll it over if it is not in a registered pension plan, but is a sort of retirement allowance? As long as one retires before that date, one can continue to do that?

**Mr. Gillespie:** Senator, if one makes provisions in one's employment contract to receive a regular amount each year after retirement without any conditions attached, there are some who feel that one could constructively receive the whole amount in the first year. It is quite typical to draft these agreements to provide that the receipt of these amounts is contingent upon performing certain obligations such as making yourself available, et cetera. Subject to that concern, you are really taxed when you receive and not before.

**Senator Godfrey:** I know that pensions were not affected and that you could roll those over into RRSPs. As long as the person retired before November 13, whatever arrangements he had with his employer, he could still keep rolling pension or retirement allowances over until he was 70 or 71.

**Mr. Gillespie:** Prior to December 18 those people had a problem.

**Senator Godfrey:** Yes.

**Mr. Gillespie:** Now that, presumably, has been rectified.

**The Chairman:** Is it clear?

**Mr. Gillespie:** It is clear until we see the draft legislation. My understanding from the December 18 paper is that those people will be protected.

**The Chairman:** Your comment is subject to the language factor.

**Mr. Gillespie:** Yes.

**Senator Cook:** Sometimes it occurs to me that many of these changes are made purely to collect more taxes and are justifiable because there have been abuses but, actually, the abuses have not been proved in some cases.

[Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** Seulement s'ils prennent leur retraite après cette date?

**M. Gillespie:** C'est exact.

**Le sénateur Godfrey:** Et s'ils prennent leur retraite avant cette date?

**M. Gillespie:** S'ils prennent leur retraite avant le 12 novembre, il n'y aura pas de problème.

**Le sénateur Godfrey:** Supposons qu'une allocation de retraite a été payée pour une certaine période. Même si ces paiements ont été effectués après cette date, il n'y aurait toujours pas de problème?

**M. Gillespie:** Non, le montant ne serait imposable que l'année où ils l'ont reçu.

**M. Poissant:** Moins, évidemment, ce qui peut être transféré au REER. Ce n'est qu'une formule visant à réduire l'impact des impôts, l'année de la retraite.

**Le sénateur Godfrey:** Je vois. Mais si vous l'avez différé, vous pouvez toujours les faire si ce montant n'est pas placé dans un régime enregistré de retraite, mais c'est alors une sorte d'allocation de retraite? Tant qu'une personne prend sa retraite avant cette date, elle peut continuer à le faire?

**M. Gillespie:** Monsieur le sénateur, si quelqu'un prend une disposition dans son contrat d'emploi, afin de recevoir un montant chaque année après sa retraite, sans modalités spéciales, certains croient qu'il pourrait avantageusement recevoir tout le montant, lors de la première année. Il est très courant de prévoir dans ces contrats un paiement forfaitaire, sujet à certaines conditions, comme la disponibilité, etc. Sous réserve de ces conditions l'impôt n'est payable que sur réception de ce paiement, et non avant.

**Le sénateur Godfrey:** Je sais que les pensions ne sont pas touchées et qu'il est possible de les différer en les réinvestissant dans un REER. En autant qu'une personne a pris sa retraite avant le 13 novembre, elle peut toujours, quels que soient les arrangements pris avec son employeur, différer sa pension ou son allocation de retraite, jusqu'à ce qu'elle ait atteint 70 ou 71 ans.

**M. Gillespie:** Mais une difficulté se pose pour ceux qui ont pris leur retraite avant le 18 décembre.

**Le sénateur Godfrey:** Oui.

**M. Gillespie:** Mais elle a, censément, été réglé.

**Le président:** Est-ce clair?

**M. Gillespie:** Ce l'est jusqu'à ce que nous voyons l'avant projet de loi. Si j'ai bien compris le document du 18 décembre, ces personnes seront protégées.

**Le président:** Votre observation se rapporte au libellé.

**M. Gillespie:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Je me rends parfois compte qu'un grand nombre de ces modifications sont apportées simplement en vue de percevoir plus d'impôts et ne sont justifiées que parce qu'il y a eu des abus, mais en réalité, on n'a pas prouvé qu'il y a eu abus dans certains cas.

[Text]

**The Chairman:** As you know, when we are told about tax changes, we ask what has caused the authorities to move in this direction. We have asked what situation they felt needed to be changed. Prior to that moment, they made no changes, so we ask them whether a particular situation existed and if they knew about it. The subject is open to that kind of questioning when the departmental officials are before us.

**Senator Cook:** We could ask why these so-called "incentives" or "loopholes" were there in the first place.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Gillespie:** I suspect that the typical "abuse" which will be described to us by departmental officials will relate to the higher income employee or senior employee who receives a lower amount of salary in consideration of a substantial retirement allowance which he could then defer by putting it into an RRSP and having it taxed at a much lower rate when he is earning no other income.

**The Chairman:** I suppose you might say that that applies to every contract and, particularly, to contracts in the public service where there is the assurance of an annual increase in salary.

**Mr. Gillespie:** Quite so.

**Senator Godfrey:** And security of tenure.

**The Chairman:** That is right.

**Senator Godfrey:** In the Senate?

**The Chairman:** I think this is an area into which we should check.

**Senator Bosa:** Reference has been made to payment of damages which will now be fully taxable. Does that apply to employees who become involved in litigation with their employers over the termination of employment?

**Mr. Gillespie:** Yes, typically, if an employee is dismissed without notice or on shorter notice than is provided for by contract, he will pursue his employer. He can either go to the courts or resolve the matter through negotiation with or without counsel. There was a lot of wavering back and forth but, generally speaking, the courts have held that what he received was not employment income or income in lieu of employment income, but damages for breach of contract.

**Senator Bosa:** In such cases, if the employee went to the courts with the assistance of a lawyer, would he be able to deduct his legal expenses against the damages that would be awarded to him?

**Senator Godfrey:** He would not be taxed on the damages.

**Mr. Gillespie:** I do not think so. If the damages were not an income receipt, I do not think he would have been entitled to deduct the cost of representation, but I stand to be corrected.

[Traduction]

**Le président:** Comme vous le savez, lorsqu'on nous avise qu'il y aura des modifications fiscales, nous demandons ce qui a amené les autorités à prendre cette décision. Nous avons demandé quels étaient à leur avis les secteurs qui devaient être modifiés. Elles n'avaient apporté aucune modification antérieurement, donc nous leur avons demandé s'il y avait une situation particulière qui le justifiaient et si elles étaient au courant. Voilà le genre de questions que nous posons aux fonctionnaires du ministère lorsqu'ils comparaissent devant nous.

**Le sénateur Cook:** Nous pourrions demander pourquoi, au départ, ces soi-disant "encouragements" ou "échappatoires" existaient.

**Le président:** Oui.

**M. Gillespie:** J'imagine que les "abus" les plus courants qui nous seront décrits par les fonctionnaires du ministère se rapporteront aux employés à revenu élevé ou aux cadres supérieurs qui reçoivent un salaire inférieur par rapport à une allocation de retraite considérable qu'ils peuvent alors différer en la réinvestissant dans un REER et payer l'impôt à un taux de beaucoup inférieur lorsqu'ils n'ont aucun autre revenu.

**Le président:** Je suppose que l'on peut dire que ceci s'applique à tous les contrats et en particulier à ceux de la fonction publique où les employés sont assurés d'une augmentation annuelle de salaire.

**M. Gillespie:** C'est exact.

**Le sénateur Godfrey:** Et la sécurité d'emploi.

**Le président:** C'est juste.

**Le sénateur Godfrey:** Au Sénat?

**Le président:** Je suis d'avis que c'est un secteur que nous devrions examiner.

**Le sénateur Bosa:** On fait allusion aux versements d'indemnités qui seront maintenant pleinement imposables. Ceci s'applique-t-il aux cas litigieux des employés avec l'employeur à la cessation d'emploi?

**M. Gillespie:** Oui, il est courant qu'un employé congédié sans avis ou qui reçoit un avis plus court que prévu par le contrat, poursuive son employeur. Il peut porter sa cause en appel devant les tribunaux ou résoudre la question par des négociations avec ou sans avocat. Il y a eu beaucoup d'indécision, mais de façon générale, les tribunaux ont soutenu que le montant versé ne constituait pas un revenu d'emploi ou un revenu tenant lieu de revenu d'emploi, mais une indemnité de rupture de contrat.

**Le sénateur Bosa:** Dans ces cas, si l'employé portait sa cause en appel devant les tribunaux avec l'aide d'un avocat, pourrait-il déduire ses frais judiciaires du montant d'indemnité qu'il recevrait?

**Le sénateur Godfrey:** Le montant de l'indemnité n'est pas imposable.

**M. Gillespie:** Je ne crois pas. Si l'indemnité ne constituait pas un revenu, je ne crois pas qu'il ait le droit de déduire les frais judiciaires, mais je peux me tromper.



[Text]

**Mr. Poissant:** I think the exception would be that portion which would have been taxable. The employee is allowed to deduct legal costs from his taxable income. The proportion of the legal fees would be nominally deductible.

**Senator Cook:** Does not the department more or less suggest that many of these short notices were friendly short notices?

**Mr. Gillespie:** Yes. You are suggesting that many of these damage payments were contrived.

**Senator Godfrey:** They sure were. Everyone knew that if you wanted to make sure that it was not taxable, you went to a lawyer, wrote a threatening letter, and then you were tax free.

**The Chairman:** You could always deal with that as a matter of law by permitting such a defence. In order for such things to succeed, basically there must be goodwill on the part of the employer.

**Senator Godfrey:** There have been just as many cases where there was ill will. In most of the cases in which I was involved, the employer wanted to get away with rather unreasonably short notice to start with. However, there were genuine cases.

**Senator McIlraith:** They came to the lawyer if there was ill will on the part of the employer.

**Mr. Gillespie:** In some cases they tried, but it was not always so easy to arrange because, if there was any doubt in the employer's mind as to whether there were damages, then he was in a dilemma because he had to withhold at source if it was employment income. He did not have to withhold if it was damages. Many employers were reluctant to go through this kind of procedure because they felt exposed. If they did not withhold, then the employee would skip and they would be left holding the bag and be subject to remitting to the tax man.

**Senator Godfrey:** Was there not some question as to whether the employer was liable to deduct?

**Mr. Poissant:** It was always deductible from the employer's share. In our practical experience, we have not seen too many abuses. Most of these payments were, in fact, good and solidly based. There were arguments as to whether a contract should be respected. We have not seen an arrangement whereby one would benefit by a deduction. It would be more difficult to get the income tax authorities to accept it if it were a non-arm's-length transaction. A one-man company paying himself damages would certainly be discussed by the department. Most of the cases were genuine cases involving true damage payments. It was deductible at one end and, mostly, not taxable on the other end.

**Senator Godfrey:** In genuine cases the employers tended to offer three month's salary in cash in order for the employee to find another job; and if the contract specified that there should be six months' notice, there would be a case for mitigation of damages. They would start out with three months, go to a

[Traduction]

**M. Poissant:** Je suis d'avis qu'il y aurait exception pour cette partie du montant qui serait imposable. L'employé peut déduire le montant des frais judiciaires de son revenu imposable. La proportion des frais judiciaires serait simplement déductible pour la forme.

**Le sénateur Cook:** Le ministère ne laisse-t-il pas entendre que beaucoup de ces avis ne sont ni plus ni moins que des préavis amicaux?

**M. Gillespie:** Oui. Vous semblez dire qu'un grand nombre de ces versements d'indemnité sont arrangés.

**Le sénateur Godfrey:** Ils le sont certainement. Tout le monde sait que si l'on veut s'assurer que ce versement ne soit pas imposable, on n'a qu'à aller voir un avocat, écrire une lettre de menaces, et l'indemnité n'est pas imposable.

**Le président:** On peut toujours s'en rapporter à la loi pour permettre une telle défense. Pour que l'on réussisse, il faut d'abord qu'il y ait bonne volonté de la part de l'employeur.

**Le sénateur Godfrey:** Il y a eu autant de cas où il y avait mauvaise volonté. Dans la plupart des cas auxquels je me suis intéressé, l'employeur essayait de s'en tirer avec un préavis déraisonnable. Cependant, il s'agissait de cas véritables.

**Le sénateur McIlraith:** Lorsqu'il y avait mauvaise volonté de la part de l'employeur, les employés avaient recours à un avocat.

**M. Gillespie:** Ils ont essayé dans certains cas, mais cela n'a pas toujours été facile parce que si l'employeur avait le moindre doute quant à l'indemnité, il était alors placé devant un dilemme parce qu'il devait retenir le montant à la source s'il s'agissait d'un revenu d'emploi. Mais il n'avait pas à le faire s'il s'agissait d'indemnité. Bon nombre d'employeurs hésitaient à avoir recours à cette procédure parce qu'ils avaient l'impression qu'il y avait un risque. S'ils ne retenaient pas le montant à la source, alors l'employé partait et c'est l'employeur qui devait rendre compte et verser le montant à l'impôt.

**Le sénateur Godfrey:** N'a-t-il pas été dit que l'employeur était chargé de déduire ce montant à la source?

**M. Poissant:** Ce montant a toujours été déductible du revenu de l'employeur. Selon notre expérience, il y a eu de trop nombreux abus. En fait, la plupart de ces paiements étaient versés de façon équitable. On a soulevé des questions, à savoir si l'on devait respecter un contrat. Nous n'avons pas encore vu d'arrangement où quelqu'un pouvait bénéficier d'une déduction. Il serait beaucoup plus difficile de faire accepter ce fait par le fisc s'il ne s'agissait pas d'une transaction sans lien de dépendance. Une société d'une seule personne qui se verse elle-même une indemnité attirerait certainement l'attention du ministère. Mais la plupart étaient des cas véritables concernant des indemnités équitables. Celles-ci étaient déductibles d'une part et, dans la plupart des cas, non imposables de l'autre.

**Le sénateur Godfrey:** Lorsqu'il s'agissait d'un cas véritable, l'employeur avait tendance à offrir une rémunération équivalente à trois mois de salaire en espèces afin que l'employé puisse trouver un autre emploi; si le contrat avait précisé un préavis de six mois, il se serait agi d'un cas de réduction de l'indem-



[Text]

lawyer, and end up with six months. And I know that lately they have even gone as long as two years, depending on the circumstances. Certainly, in any of the cases I know about personally they got much more by going to the lawyer than they would have obtained if they had accepted the first offer.

**Mr. Gillespie:** Mr. Chairman, that is my review of retiring allowances.

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, could we go back to the reference made to the deferred profit-sharing plan or the registered pension plan, where a \$2,000 allowance was permitted for every year of employment? Was that announced on December 18?

**Mr. Gillespie:** Yes. These are all changes that were introduced on December 18. Prior to December 18 you could only have a \$3,500 deduction for every year you were employed and not a member of a pension plan or not covered by a deferred profit-sharing plan. If you were covered by either, then you had no opportunity to contribute to your RRSP. Now they have provided a limited opportunity.

**Senator Bosa:** But the deferred profit-sharing plan has been eliminated now for certain shareholders.

**Mr. Gillespie:** Yes, but we will come to that later. That will be the subject of a latter study.

**Senator Cook:** Is there any interested group carrying the ball on these amendments, Mr. Chairman?

**Mr. Poissant:** The life insurance industries will handle this as well.

**The Chairman:** What is the next item, Mr. Gillespie?

**Mr. Gillespie:** That finishes my portion of the review, Mr. Chairman. I will turn it over to Mr. Birk now.

**Mr. Helmut Birk, (Thorne, Riddell), Adviser to the Committee:** The first subject I am dealing with is professionals and the income of professionals.

One item that received considerable attention at the time of the budget was the income of professionals, in particular the "work in process" element. In the budget, resolution No. 27 simply says that work in process can no longer be deducted in computing income for professionals.

Under the old act, and since 1972, professionals—that is doctors, to some extent, lawyers, accountants, notaries, architects, professional corporations and so on—were permitted to deduct the expenses related to work-in-process inventory in the year in which they were incurred rather than show them as inventory and, therefore, defer claiming the expense until such time as they were billed.

It was not certain at the time what work-in-process inventory had to contain under the budget resolution. However, it has become clear that it excludes partner's time—that is, a partner of a professional firm does not have to record his time and put it into inventory. It also does not include any profits.

[Traduction]

nité. On commence par trois mois, et après s'être adressé à un avocat, on obtient six mois. Je sais que récemment on a même pu obtenir deux ans, selon les circonstances. Il est certain que dans chacun des cas que je connais personnellement, les employés ont obtenu bien davantage en ayant recours à un avocat que s'ils avaient accepté la première offre.

**M. Gillespie:** Monsieur le président, voilà mon exposé sur les allocations de retraite.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président, pourrions-nous revenir à la question des régimes de participation différée aux bénéfices ou au régime enregistré d'épargne retraite, où un montant de 2 000 \$ pouvait être versé en franchise d'impôt pour chaque année d'emploi? En a-t-il été question le 18 décembre?

**M. Gillespie:** Oui. Ce sont autant de changements qui ont été apportés le 18 décembre. Avant cette date, on ne pouvait déduire que 3 500 \$ pour chaque année d'emploi et si on ne participait pas à un régime de pensions ou à un régime de participation différée aux bénéfices. Si l'on participait à l'un de ces régimes, alors on n'avait par le choix de réinvestir le montant dans un REER. Maintenant, ce choix est limité.

**Le sénateur Bosa:** Mais le régime de participation différée aux bénéfices a maintenant été supprimé pour certains actionnaires.

**M. Gillespie:** Oui, mais nous y reviendrons plus tard. Cette question fera l'objet d'une étude ultérieure.

**Le sénateur Cook:** Y a-t-il des groupes qui cherchent à favoriser ces modifications, Monsieur le président?

**M. Poissant:** Les compagnies d'assurance-vie s'y intéressent aussi.

**Le président:** Quelle est la prochaine question, Monsieur Gillespie?

**M. Gillespie:** Cela met fin à mon exposé, Monsieur le président. Je cède maintenant la parole à M. Birk.

**M. Helmut Birk (Thorne, Riddell) conseiller du comité:** Le premier sujet dont je vais traiter se rapporte aux professionnels et à leur revenu.

Une question qui a attiré considérablement l'attention au moment du budget a été le revenu des professionnels et la question des «travaux en cours». La résolution n° 27 du budget dit simplement que les professionnels ne pourront plus déduire les travaux en cours dans le calcul de leur revenu.

En vertu de l'ancienne loi, et depuis 1972, les professionnels—soit les médecins dans une certaine mesure, les avocats, comptables, notaires, architectes, sociétés professionnelles, etc.—ont la possibilité de déduire les frais relatifs aux travaux en cours durant l'année où ceux-ci ont été engagés plutôt que de les inclure dans les «stocks» et, par conséquent, les différer jusqu'à ce que les travaux aient été facturés.

Il n'était pas certain à ce moment-là si les «stocks» de travaux en cours faisaient l'objet de la résolution du budget. Cependant, il est maintenant clair que le temps de l'associé est exclu—c'est-à-dire qu'un associé d'un cabinet professionnel n'a pas à tenir compte de son temps et à inclure dans les «stocks».

[Text]

There was some sort of question mark whether or not it would include overhead of that particular firm.

According to budget resolution No. 27 it was applicable for fiscal years ending after 1981. This sounds rather immaterial, but for some professional firms that means a very substantial hardship because the amount built up in work in process over the years keeps on growing in most firms and becomes very substantial. Depending on how this so-called "work-in-process inventory" is attributed to the various partners, the possible tax liability arising from putting this into income in one year is very substantial, because it is not uncommon for a partner of a large professional firm to have \$50,000, \$100,000 or even up to \$200,000 or more in work in process attributed to him, which he would have to bring into his income in 1982.

There are no transitional rules. The full amount has to be included in income for taxation years ending after 1981.

There was one additional provision. Since the income averaging annuity contracts were not available any more, the work in process, which in the previous year was authorized to be transferred into an income-averaging annuity contract on retirement, was now also included in income at the time of retirement in one lump sum. There is no more deferral.

**The Chairman:** The result of that, of course, Mr. Birk, may be to increase substantially the income in the first year, and perhaps in succeeding years as well.

**Mr. Birk:** It will certainly increase very substantially the income in the first year, if it is brought into income all in that one year. That is why immediately after the budget announcements the professional corporations, the Canadian Bar Association and the CICA and professional firms made representations. Certain amendments were then introduced on December 18, when the minister made changes in various areas, some of which Mr. Gillespie has already referred to. This is another area where changes were made.

It is now clear that the work in process that must be included will exclude fixed overhead. It will exclude the partner's time, as I mentioned. To all intents and purposes, it is restricted to professional staff salary costs. It is the salary incurred prior to the end of the year, but which will only be billed and collected in the following year, that must be included in this work in process now.

To alleviate the very heavy burden on a lot of people, the provision will be phased in over two years. It is also postponed at the same time

[Traduction]

La résolution ne comprend pas non plus les bénéfices. On s'est demandé si les frais généraux de ce cabinet professionnel particulier étaient inclus.

Selon la résolution n° 27 du budget, ces dispositions s'appliquaient aux années d'imposition se terminant après 1981. Cela semble avoir peu d'importance, mais peut causer de grandes difficultés pour certains cabinets professionnels, parce que la valeur accumulée des travaux en cours durant des années augmente sans cesse pour la plupart des cabinets professionnels et représente un montant considérable. Selon la façon dont ces «stocks des travaux en cours» ainsi appelés, sont attribués aux divers associés, la valeur assujettie à l'impôt à la suite du transfert de ces «stocks» en revenu au cours d'une année peut être très considérable, parce qu'il n'est pas rare qu'un associé d'un cabinet professionnel important ait une valeur de \$50 000, \$100 000, ou même jusqu'à \$200 000 de travaux en cours qui lui est imputée, et qu'il devra déclarer comme revenu en 1982.

Il n'existe pas de règlement de transition. Le montant total doit être inclus dans le revenu pour les années d'imposition se terminant après 1981.

Il y avait une disposition supplémentaire. Étant donné que les régimes de rente à versement invariable n'étaient plus offerts, les travaux en cours, qui au cours de l'année précédente pouvaient être transférés en rentes à versement invariable au moment de la retraite, doivent maintenant être aussi compris dans le revenu comme somme forfaitaire au moment de la retraite. Il n'y a plus possibilité d'en différer les versements.

**Le président:** Le résultat de ces dispositions est évidemment, monsieur Birk, une augmentation considérable du revenu pour la première année, et peut-être aussi pour les années suivantes.

**M. Birk:** Il est certain que cela augmentera considérablement le revenu au cours de la première année, si le montant total doit être ajouté au revenu d'une seule année. C'est pourquoi, immédiatement après l'annonce du budget, les cabinets professionnels, l'Association du Barreau canadien et l'Institut canadien des comptables agréés, de même que des sociétés professionnelles ont formulé des doléances. Certaines modifications ont alors été adoptées le 18 décembre, lorsque le ministre a apporté certains changements dans divers secteurs, dont M. Gillespie a déjà parlé. Voilà un autre secteur où des modifications ont été apportées.

Il est maintenant clair que les travaux en cours qui doivent être inclus ne comprendront pas les frais généraux fixes. Le temps de l'associé sera exclu, comme je l'ai dit. A toute fin pratique, il se limite aux frais de rémunération des employés professionnels. Maintenant, ce ne sont que les salaires pour les travaux effectués avant la fin de l'année, mais qui ne seront facturés et payés qu'au cours de l'année suivante, qui doivent être inclus dans les travaux en cours.

Afin d'alléger ce lourd fardeau pour un grand nombre de personnes, les dispositions s'appliqueront graduellement sur deux ans. En même temps, ils sont aussi reportés à plus tard.



[Text]

**The Chairman:** Mr. Birk, "phased in" suggests apportioning; is that what is meant by that?

**Mr. Birk:** That is correct. It will be phased in over two years instead of including it all in one year.

**The Chairman:** Can we assume then that it will be 50 per cent a year?

**Mr. Birk:** That is correct, 50 per cent per year. At the same time it is postponed for one year, that is, 50 per cent only applies in 1983 and by the year 1984, 100 per cent of the work in progress must be included in income.

**Senator Cook:** Does this mean that agreement has been reached on this matter?

**Mr. Birk:** That is the response by the minister towards the criticism that was raised by the professional corporations and firms.

**Senator Godfrey:** Do the professional firms think it is onerous now because you are only including junior associates? It cannot involve that much in time.

**Mr. Birk:** I think you are correct, senator. It is less severe than was originally felt under this new proposal where it is only really restricted to the professional staff.

**Mr. Gillespie:** I do not think we can say it has been settled, inasmuch as the minister has referred this question to committee. I know that some members of the bar feel it slightly inequitable inasmuch as work in progress in respect of a particular case and the time of staff might not accurately represent the value of that work done by the law firm. You never know what the value is until the case has been won or lost. That is one objection.

**Senator Godfrey:** The time would not be the hourly rate billed out on that junior; it would be a portion of his salary in relation to all other things.

**Mr. Birk:** Yes, since it does not include any element of profit, it would really be based on the actual cost of his salary, so the amount is much less than was originally thought.

**Senator Godfrey:** I had not discussed it with people in my ex-law firm, but I got the impression this does not create any great problem. But I may be wrong.

**Mr. Birk:** The initial reaction by professional firms was very fearful.

**Senator Godfrey:** I am talking of the period since December 18.

**Mr. Birk:** Yes.

**Senator Roblin:** Suppose the purpose of this move is to increase the revenue by speeding up collections, what is it worth?

[Traduction]

**Le président:** Monsieur Birk, le terme «graduellement» laisse entendre qu'il s'agit d'une répartition d'impôts; est-ce bien ce que cela signifie?

**M. Birk:** C'est exact. Ces dispositions s'appliqueront graduellement au cours d'une période de deux ans, au lieu d'inclure le montant total dans le revenu d'une seule année.

**Le président:** Pouvons-nous alors supposer qu'il s'agira de 50 p. 100 chaque année?

**M. Birk:** C'est exact, 50 p. 100 par année. Ils sont aussi reportés d'une année, c'est-à-dire que 50 p. 100 seulement s'appliquent en 1983 et qu'en 1984 100 p. 100 des travaux en cours auront été inclus dans le revenu.

**Le sénateur Cook:** Cela signifie-t-il qu'un accord a été conclu à ce sujet?

**M. Birk:** C'est la réponse du ministre aux critiques qui ont été faites par les sociétés et cabinets professionnels.

**Le sénateur Godfrey:** Les sociétés professionnelles sont-elles encore d'avis que c'est très onéreux même si vous n'incluez que les associés les plus jeunes? Cela ne peut comprendre un temps considérable.

**M. Birk:** Vous avez raison, sénateur. Ces dispositions sont moins rigoureuses que l'on avait d'abord cru, et cette nouvelle proposition se limite en réalité aux employés professionnels.

**M. Gillespie:** Je suis d'avis que nous ne pouvons encore dire que la question a été réglée, attendu que le ministre a renvoyé la question au comité. Je sais que certains membres du Barreau sont d'avis que ces dispositions sont un peu injustes, vu que les travaux en cours concernant un cas particulier et que le temps du personnel peut ne pas représenter exactement la valeur du travail effectué par ce cabinet d'avocats. On ne peut savoir quelle en est la valeur tant que la cause n'a pas été entendue. Voilà une objection.

**Le sénateur Godfrey:** Le temps n'est pas calculé selon un taux horaire en ce qui concerne l'associé le plus jeune; c'est une partie de son salaire par rapport aux autres frais.

**M. Birk:** Oui, étant donné qu'aucun bénéfice n'est inclus, il serait en réalité calculé selon le salaire réel, donc le montant serait beaucoup inférieur à celui auquel on avait d'abord songé.

**Le sénateur Godfrey:** Je n'ai pas discuté de cette question avec les personnes de mon ancien bureau d'avocat, mais j'ai l'impression que cela ne crée pas de problème grave; mais je peux me tromper.

**M. Birk:** La réaction initiale des cabinets d'avocats a été une crainte terrible.

**Le sénateur Godfrey:** Je parle de la période ultérieure au 18 décembre.

**M. Birk:** Oui.

**Le sénateur Roblin:** Supposons que ces mesures aient pour but d'augmenter le revenu en accélérant la perception des impôts, cela en vaut-il la peine?



[Text]

**Mr. Gillespie:** In the budget papers the indication was that the fiscal revenue effect would commence in 1983-84 and would bring in \$75 million, a further \$10 million in 1984-85 and a further \$10 million in 1985-86. Therefore, it is not very substantial.

**Senator Roblin:** But it does speed up the collection. As a result of these changes you have made with respect to partners' pay et cetera, what does that do to your estimate?

**Mr. Birk:** Presumably the \$75 million will be reduced somewhat?

**Senator Godfrey:** Unless on December 18 they just published what they had intended all along, or did they give a concession? Are they really explaining what they meant?

**Mr. Birk:** No, they only said that work in progress inventory could no longer be deducted from income by professionals. One of the difficulties was that most of the accounting firms have fairly elaborate systems for this work in progress inventory because they have a fairly large number of professional staff while, I believe, some of the legal firms and some of the other professional firms would not have available a lot of detailed material on the accounting for the work in progress.

**Senator Roblin:** I take it I am correct that the aim of the exercise is to get the money faster?

**Mr. Birk:** Exactly.

**Senator Roblin:** Have you made any estimate of what the new regulation will bring? If it was \$75 million when it started out, what is it now?

**Mr. Poissant:** If everything were equal in 1983 and only 50 per cent of the work in progress is to be estimated, I would imagine it would be in the neighbourhood of \$35 million to \$45 million at the most for the first year, and then the second year, instead of a \$10 million year, it would be \$35 million more, and then after that there is no new income.

**Senator Cook:** It would level off.

**Mr. Poissant:** That is correct.

**Senator Godfrey:** That pre-supposes that what they announced on December 18 was explaining exactly what they meant all along, which I doubt very much.

**Mr. Birk:** I would think that the original attempt was to include much more.

**Senator Godfrey:** Therefore, it was away down then, I would think, to begin with.

**Senator Roblin:** Can the witness indicate what element of equity is involved in this, or is it just more money? We are told this is an equitable budget.

**Mr. Birk:** I think it is part of an attempt to avoid deferring any form of income to future years, similar to the life insurance, the retirement benefits, the working progress and capital gains. The attempt is to tax now rather than in the future.

[Traduction]

**M. Gillespie:** Dans les documents budgétaires, on indique que les effets concernant les recettes fiscales commenceraient à se faire sentir en 1983-1984 et rapporteraient 75 \$ millions, soit 10 \$ millions de plus en 1984-1985 et 10 \$ millions en 1985-1986. Par conséquent, il ne s'agit pas d'un montant considérable.

**Le sénateur Roblin:** Mais cela n'accélère pas la perception des impôts. A la suite des modifications que vous avez apportées concernant la rémunération des associés, etc., quelles sont les conséquences sur votre budget?

**M. Birk:** Il est probable que les 75 \$ millions seront quelque peu réduits.

**Le sénateur Godfrey:** A moins que le 18 décembre on ait simplement annoncé les intentions, ou y a-t-il eu des concessions? A-t-on en fait donné des explications?

**M. Birk:** Non, on a simplement dit que les «stocks de travaux en cours» ne pourraient plus être déduits du revenu des professionnels. Une des difficultés est que la plupart des bureaux comptables ont des systèmes assez complexes pour ces «stocks de travaux en cours» étant donné qu'ils ont un nombre considérable d'employés professionnels tandis qu'à mon avis, certains bureaux d'avocats et certains autres cabinets professionnels n'ont pas de documents détaillés sur la comptabilité des travaux en cours.

**Le sénateur Roblin:** Donc, le but de cette nouvelle disposition est de percevoir des impôts plus rapidement?

**M. Birk:** Exactement.

**Le sénateur Roblin:** Avez-vous fait des prévisions quant au montant que ces nouveaux règlements vous rapporteront? S'il s'agissait de 75 \$ millions au début; quel est-il maintenant?

**M. Poissant:** Toutes choses étant égales, si en 1983 seulement 50 p. 100 des travaux en cours doivent être calculés, j'imagine qu'il s'agirait d'un montant approximatif de 35 \$ à 45 \$ millions au plus pour la première année, et pour la deuxième année, au lieu de 10 \$ millions, il s'agirait de 35 \$ millions de plus et, par la suite, il n'y aurait plus de nouveaux revenus à ajouter.

**Le sénateur Cook:** La situation se sera stabilisée.

**M. Poissant:** C'est exact.

**Le sénateur Godfrey:** Cela présuppose que l'annonce du 18 décembre était une explication de leurs intentions, ce dont je doute beaucoup.

**M. Birk:** Je dirais que l'intention première était d'inclure beaucoup plus.

**Le sénateur Godfrey:** Donc, elles allaient beaucoup plus loin, au tout début.

**Le sénateur Roblin:** Les témoins pourraient-ils dire quels sont les éléments dont il est question, ou s'agit-il de percevoir plus d'impôts? On nous a dit qu'il s'agit d'un budget équitable.

**M. Birk:** Je pense que cela s'inscrit dans un effort pour éviter le report de toute forme de revenu à des années ultérieures, un peu comme pour l'assurance-vie, les prestations de pensions, les travaux en cours et les gains en capital. Cette

[Text]

**The Chairman:** But, Mr. Birk, if that is the intent, this work in progress, as being covered by this proposed amendment, is represented very substantially by salaries paid to the people who are working.

**Mr. Birk:** That is correct.

**The Chairman:** They pay tax on that.

**Mr. Birk:** I think the basis for this is to say that professionals should not be dealt in a different fashion from a corporation that pays salaries to its workers who produce costs which are not inventory, and, therefore, the professional should be treated in the same manner.

**The Chairman:** That is the philosophy.

**Senator Godfrey:** When I asked a chartered accountant about it he said to me, "Why should lawyers' inventory not be taken into account the same way as manufacturers?" He felt there were certain difficulties, but he was not too concerned about the equity about it. If you want to draw a complete parallel you can, but it does not mean it is right.

**Mr. Birk:** Presumably, the difficulty would arise if this were brought into income in 1982 in one lump sum, because the way these things are dealt with in large partnerships is that the most senior partners acquire the work in progress as it increases, and usually the younger ones share in the work in progress from the day they start. Therefore, a lot of this \$75 million that is estimated in this budget is distributed among a relatively small number of professional in this country.

**Senator Godfrey:** When they brought in accounts receivable in 1971 they permitted a completely indefinite postponement of that until you retired from a law firm, taking that into account so that you avoided that one year crunch.

**Mr. Birk:** It is obviously a very direct shift, because, as I mentioned, I believe it was in the previous budget that on retirement a partner of such a firm could then roll over his work in progress into an RRSP or into an income averaging annuity contract. Now it is included.

**Senator Cook:** I guess we can rest assured that all the arguments against it will be presented to the committee.

**Mr. Birk:** The next area to be dealt with concerns corporate reorganizations and rollovers.

**The Chairman:** Do you believe you would complete that in half an hour? We have spent two hours on an intricate subject, and the members of the committee have explored that subject very thoroughly.

We are meeting again on Thursday morning at 9.30. We shall be dealing then with charitable foundations, so if we

[Traduction]

tentative vise à imposer ce revenu immédiatement plutôt que dans l'avenir.

**Le président:** Mais monsieur Birk, si c'est l'intention de cette mesure, les travaux en cours, visés par cette modification proposée, sont représentés dans une très large mesure par les salaires versés au personnel.

**M. Birk:** C'est exact.

**Le président:** Qui paie ensuite de l'impôt sur ce revenu.

**M. Birk:** Je pense que tout cela revient à dire que les professionnels ne devaient pas être traités différemment des entreprises qui versent des salaires à leurs travailleurs, ce qui constitue des coûts qui ne figurent pas à l'intention; par conséquent, les professionnels devraient être considérés de la même façon.

**Le président:** C'est le principe de base.

**Le sénateur Godfrey:** Lorsque j'ai posé la question à un expert-comptable, il m'a demandé pourquoi les «stocks» des avocats ne devaient pas être considérés de la même façon que ceux des manufacturiers. Il y voyait certaines difficultés, mais n'était pas trop préoccupé par l'équité de la chose. On peut bien établir un parallèle complet si l'on veut, mais cela ne veut pas dire que ce soit juste.

**M. Birk:** On peut supposer que des difficultés se poseraient si ce revenu était intégré au revenu de 1982 en une somme globale, parce que dans les grands cabinets, les principaux associés s'occupent davantage des travaux en cours à mesure qu'ils progressent, tandis que les plus jeunes se partagent habituellement ces travaux depuis le début. Par conséquent, une bonne partie des 75 millions évalués dans le budget sont distribués parmi un nombre relativement restreint de professionnels au pays.

**Le sénateur Godfrey:** Lorsque la disposition relative aux comptes-clients est entrée en vigueur en 1971, les associés d'un cabinet juridique pouvaient retarder indéfiniment l'imposition de ces sommes jusqu'à leur retraite, tout en tenant compte de cette possibilité afin d'éviter cette situation difficile pendant une année donnée.

**M. Birk:** Il s'agit évidemment d'un changement d'orientation très direct parce que, comme je l'ai mentionné, le budget précédent, je crois, permettait à l'associé d'un cabinet de ce genre, au moment de sa retraite, de convertir ses travaux en cours en REER ou en rente d'étalement du revenu. Cette disposition est maintenant comprise dans le budget.

**Le sénateur Cook:** Je pense que nous pouvons être assurés que tous les arguments contre cette mesure seront présentés au Comité.

**M. Birk:** Nous devons ensuite étudier les réorganisations de sociétés et les réinvestissements.

**Le président:** Croyez-vous que nous pouvons en finir en une demi-heure? Nous avons consacré deux heures à un sujet complexe, que les membres du Comité ont étudié à fond.

Nous nous rencontrons à nouveau jeudi matin à 9 h 30. Nous étudierons alors les organisations de bienfaisance; par



[Text]

delay examining the rules for corporate reorganization until Thursday morning, we will leave ourselves with a heavy morning's work.

**Senator Cook:** Can this presentation be divided?

**Mr. Birk:** Certainly.

**The Chairman:** In that case, we will go until 4.30, if that is agreeable.

**Senator Cook:** I agree with that, Mr. Chairman.

**Mr. Birk:** In the process of eliminating tax deferrals, the tax-free roll-overs have been substantially reduced. That which is eliminated is a provision which is called a "share-for-share exchange". This is found in budget resolution No. 58.

Heretofore, if a company wanted to buy another company, or a substantial amount of that company's shares that was owned by an individual, the purchasing company could have issued shares of its own treasury to the individual in exchange for the shares that he was giving up. The result was that the vendor would not be taxed on the capital gain because he had a share-for-share exchange and would retain the adjusted cost base for the shares that he received from the purchasing company by giving up his target company. The purchaser, the big company, would be entitled to treat the adjusted cost base of the shares which it had acquired at fair market value. So, it would get at a higher based fair market value, while the one who exchanged his shares for shares in the purchasing company, the big company, would retain the adjusted cost-base at whatever price he had acquired them at, or the value at which they were assessed in 1971. He would be taxed at the time he disposed of those shares.

This was in a provision which was introduced some years ago. Following various representations, it was agreed that the provisions in the Canadian tax law were not sufficiently wide to allow corporate take-overs and exchange of shares and avoid tax if somebody received shares on the disposition of his own shares but did not receive any cash. That provision was supposed to facilitate this kind of transaction.

This is one of the so-called preferences in our tax law, or loop-holes that are now being referred to as "offensive" and are being eliminated.

This share-for-share exchange was supposed to have been eliminated after November 12, 1981, but generally transactions of this kind do not arise one day and completed the next. It takes many months to get these things going. November 18 it was announced that any of these transactions that had been contemplated or were in the process, would still be allowed.

Similarly, any of the provisions for exchanges in rollovers dealing with convertible securities—where there is a particular provision in the act for a security to be exchanged if the security so permits—can be exchanged for shares in a corporation and that will not be considered a disposition at the time of conversion.

[Traduction]

conséquent, si nous remettons à jeudi matin l'étude des règles en matière de réorganisations de sociétés, nous aurons une matinée très occupée.

**Le sénateur Cook:** Cet exposé peut-il être divisé?

**M. Birk:** Certainement.

**Le président:** Dans ce cas, nous poursuivrons nos travaux jusqu'à 16 h 30, si cela vous convient.

**Le sénateur Cook:** Je suis d'accord, monsieur le président.

**M. Birk:** Dans le processus d'élimination des reports d'impôt, les réinvestissements exempts d'impôt ont été réduits considérablement. La disposition disparue est celle qui portait sur les «échanges d'actions au pair». Cette mesure est exposée dans la résolution budgétaire n° 58.

Jusqu'ici, si une société voulait en acheter une autre, ou acquérir une bonne partie de ses actions détenues par un particulier, la société acheteuse pouvait puiser dans ses propres réserves pour délivrer des actions à ce particulier en échange des actions qu'il vendait. Le vendeur ne payait donc pas d'impôt sur les gains en capital parce qu'il avait changé ses actions au pair, et il pouvait conserver le coût de base rajusté pour les actions qu'il avait reçues de la société acheteuse en abandonnant sa société cible. L'acheteur, c'est-à-dire la grande société, pouvait monnayer à leur juste valeur marchande les actions acquises au prix de base rajusté. Il pouvait donc obtenir une juste valeur marchande plus élevée, tandis que le particulier qui échangeait ses actions contre des actions dans la société acheteuse, c'est-à-dire la grande société, conservait le même coût de base rajusté qu'au moment de l'acquisition, ou le prix évalué en 1971. Il devait payer de l'impôt au moment où il cédait ces actions.

Cette disposition est entrée en vigueur il y a quelques années. Après diverses représentations, il a été convenu que les dispositions des lois canadiennes en matière d'impôt n'étaient pas suffisamment vastes pour permettre les prises de contrôle de sociétés et les échanges d'actions, et les exemptions d'impôt, lorsque quelqu'un recevait des actions, mais non du comptant, en retour de la disposition de ses propres actions. Cette disposition devait faciliter ce genre de transaction.

Il s'agit d'un des privilèges de nos lois en matière d'impôt, ou d'une de ces échappatoires que nous jugeons maintenant nuisibles et que nous tentons de faire disparaître.

Cette disposition sur les échanges d'actions au pair devait être supprimée après le 12 novembre 1981, mais ce genre de transaction ne se fait généralement pas en une journée; il faut de longs mois pour mettre les choses en train. Par conséquent, le 18 novembre, le gouvernement a annoncé que toute transaction de ce genre qui avait été envisagée ou qui était en cours serait encore autorisée.

De même, on considère qu'il n'y a pas aliénation lors de la conversion dans le cas d'échanges de réinvestissement portant sur des valeurs convertibles échangeables contre des actions dans une société; la loi comprend une disposition particulière sur l'échange des valeurs si la nature de ces dernières le permet.



[Text]

**Senator Godfrey:** Would you repeat that again? If the shares were exchanged for a convertible security, what would happen?

**Mr. Birk:** The act provides that a so-called convertible security that permits, at the time of issue, that the security can be converted into shares at a future date, let us say a convertible debenture type, there would be no disposition at the time of conversion. Now there would be a disposition, and if there were any gain, the gain would be realized at that time.

**Senator Godfrey:** Even if you had owned them before?

**Mr. Birk:** Yes.

**Senator Godfrey:** Good God!

**Mr. Birk:** Since 1972, when capital gains came in, at a time when your committee was particularly active, there have been many provisions introduced—and those provisions have been enlarged as time went by—to provide the facility to transfer things into a corporation, receive shares in return and not pay tax, because it was perceived that if one did not receive cash, one should not be subject to tax before receiving the money. This has also been eliminated, or substantially reduced, because it is applicable in certain circumstances under the new provision.

The next item deals with the share reorganization. Another particular provision that was introduced in the mid-1970s permitted a change to the capital structure of a corporation, that being that the shares exchanged could be changed from common to preferred shares in connection with an estate freeze or in connection with a capital reorganization. The exchange of shares in those circumstances—in the case of a capital reorganization—meant that there would be no disposition to the shareholder who exchanged the shares for the new shares. This provision has also been eliminated.

Similar possibilities existed for transferring shares or rolling them into a partnership similar to the provisions for rolling shares into a corporation.

Finally, amalgamations. If there were amalgamations with corporations, the recipients of the shares would have a disposition but the disposition would be equal to the adjusted cost base, and therefore, there would be no capital gain realized at the time of disposition.

In most cases, tax-free amalgamations are not possible any longer. Taxes will apply or can apply to the minority shareholders. I will give you some examples of that.

**Senator Cook:** What are the mechanics of that?

**Mr. Birk:** One of the examples would be to have two corporations each owning a subsidiary. Let us suppose that an amalgamation takes place between company A and company B, and in the amalgamated corporation these shareholders receive 10 per cent of the amalgamated company, or in this case here, of the parent company. Company A and company B

[Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** Pourriez-vous répéter? Qu'arriverait-il si les actions étaient échangées contre une valeur convertible?

**M. Birk:** La loi stipule qu'il n'y a pas disposition au moment de la conversion lorsqu'il est prévu, lors de l'émission, qu'une valeur pourra être convertie en actions à une date future, par exemple dans le cas des obligations convertibles. On considère maintenant qu'il y a disposition et que, s'il y a un gain, il est réalisé à ce moment-là.

**Le sénateur Godfrey:** Même si les valeurs appartenaient auparavant à la même personne?

**M. Birk:** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** Grand Dieu!

**M. Birk:** On a introduit en 1972 les dispositions relatives aux gains en capital, à une époque où votre Comité était particulièrement occupé; nombre de dispositions ont été mises en vigueur depuis, et elles ont d'ailleurs été élargies avec le temps, pour permettre de transférer des choses dans une société, de recevoir des actions en retour et de ne pas payer d'impôt, parce qu'on considérait que la société ne devait pas payer d'impôt avant d'avoir touché du comptant. Cette disposition a également été supprimée, ou du moins considérablement resserrée; elle s'applique encore en effet dans certaines circonstances en vertu de la nouvelle clause.

Nous étudierons maintenant la question de la réorganisation des actions. Une autre disposition mise en vigueur au milieu des années 70 permettait de modifier la composition du capital d'une société, c'est-à-dire que les actions échangées pouvaient être des actions ordinaires transformées en actions privilégiées dans le cas du blocage d'une succession ou d'une réorganisation de capital. L'échange des actions dans ces circonstances, c'est-à-dire dans le cas d'une réorganisation de capital, signifiaient qu'il n'y avait pas disposition de la part de l'actionnaire qui échangeait ses actions pour des nouvelles. Cette disposition a également été retirée.

Il existait des possibilités semblables pour le transfert d'actions ou leur réinvestissement dans une société, comme les dispositions relatives au réinvestissement d'actions dans une corporation.

Il y a enfin les fusions. Dans le cas d'une fusion avec une corporation, les bénéficiaires des actions recevaient une valeur égale au coût de base rajusté et, par conséquent, on considérait qu'aucun gain en capital n'avait été réalisé au moment de la disposition.

Dans la plupart des cas, les fusions exemptes d'impôt ne sont plus possibles. Les impôts s'appliquent ou peuvent s'appliquer aux actionnaires minoritaires. Je peux vous en donner quelques exemples.

**Le sénateur Cook:** Comment cela fonctionne-t-il?

**M. Birk:** Prenons par exemple le cas de deux compagnies possédant chacune une filiale. Supposons qu'il y ait fusion entre la compagnie A et la compagnie B, et que dans la nouvelle corporation, ces actionnaires reçoivent 10 p. 100 des actions de la compagnie fusionnée ou, dans ce cas-ci, de la compagnie mère. La compagnie A et la compagnie B sont

[Text]

are amalgamated and the other shareholders here own 100 per cent of company B, but the total value of company B as compared to company A is in the ratio of 10 per cent to 90 per cent.

**Mr. Gillespie:** Under the normal amalgamation rules, the shareholders of company B would receive the shares of the amalgamated company, but under this arrangement, which is called a "Delaware Amalgamation," because it is something which was developed in the United States—

**Senator Godfrey:** What is the difference? What do they receive?

**Mr. Birk:** They receive shares of the parent company. If they receive shares in the parent company on this sort of amalgamation they will be considered to have disposed of their shares. They would not be able to consider this as a rollover and claim exemption. They would realize a capital gain under this structure.

**Senator Cook:** If the 10 per cent was worth more.

**Mr. Gillespie:** Yes. If there were a gain.

**Mr. Birk:** If the fair market value of that 10 per cent is greater than the original cost of their shares.

**Senator Cook:** The cost, yes. Not the value at the time of amalgamation, but the original cost.

**Mr. Birk:** Yes.

**Senator Roblin:** Apart from the fact that you are going to get more tax money by doing this, what is the philosophy underlying it, or is there a philosophy? Does the government feel that reorganizations of this kind are undesirable, and should be penalized, or is there any philosophical or business or economic justification for it?

**Mr. Birk:** I think, senator, that this is part of the over-all philosophy, that where there is a change in ownership—in this particular case, for example, where, in effect, the parent company takes over this other company—and there is a change in control of something, tax should be paid as a tax due and not deferred until such time as a person actually gets the cash.

**Senator Roblin:** But that, obviously, has an effect on commercial operations. Do you think that is good or bad, or, at least, what is the government's view? I know you do not have a view.

**Mr. Birk:** I think it will severely restrict the flexibility of corporate reorganizations and corporate structures. I do not represent the government, by the way.

**Senator Roblin:** I am sorry. I got in here a little late.

**Senator Cook:** These gentlemen are our advisers.

**Senator Roblin:** I see. I am sitting here saying to myself that I understand the need to raise money—every government wants to do that, as fast as they can—but what is the fall-out?

[Traduction]

fusionnées, et les autres actionnaires possèdent 100 p. 100 de la compagnie B, mais la valeur totale de cette dernière par rapport à la compagnie A est de l'ordre de 10 p. 100, comparé à 90 p. 100.

**M. Gillespie:** Selon les règles normales de fusion, les actionnaires de la compagnie B recevraient les actions de la compagnie fusionnée, mais selon cet arrangement, que l'on appelle "fusion Delaware", parce qu'elle a été mise au point aux États-Unis...

**Le sénateur Godfrey:** Quelle est la différence? Que reçoivent-ils?

**M. Birk:** Ils reçoivent les actions de la compagnie mère. S'ils reçoivent des actions de cette compagnie dans ce genre de fusion, on considère qu'ils ont cédé leurs actions. Ils ne pourraient pas demander une exemption pour réinvestissement. Selon mécanisme, ils réaliseraient en gain en capital.

**Le sénateur Cook:** Si ces 10p. 100 valaient davantage.

**M. Gillespie:** Oui, s'il y avait un gain.

**M. Birk:** Si la juste valeur marchande de cette part de 10p. 100 était plus élevée que le coût original de leurs actions.

**Le sénateur Cook:** Le coût, oui. Non pas la valeur au moment de la fusion, mais le coût original.

**M. Birk:** Oui.

**Le sénateur Roblin:** Outre le fait que vous allez augmenter vos recettes fiscales grâce à cette mesure, quelles sont les raisons de cette décision, s'il y en a? Le gouvernement pense-t-il que les réorganisations de ce genre sont à éviter, et devraient être pénalisées, ou s'il justifie sa décision par une raison de principe, ou un argument commercial ou économique?

**M. Birk:** Je pense, sénateur, que cela fait partie du principe global voulant que lorsqu'il y a changement de propriété, par exemple dans le cas particulier où la compagnie mère prend le contrôle d'une autre compagnie, et qu'il y a changement du contrôle de quelque chose, l'impôt devrait être exigible immédiatement, et non être reporté jusqu'au moment où quelqu'un reçoit effectivement du comptant.

**Le sénateur Roblin:** Cependant, cela aura évidemment des effets sur les opérations commerciales. Pensez-vous que cela soit bon ou mauvais, ou du moins, quelle est l'opinion du gouvernement à ce sujet? Je sais que personnellement, vous n'avez pas d'opinion.

**M. Birk:** Je pense que cela restreindra considérablement la souplesse des réorganisations de sociétés et des structures des entreprises. Par ailleurs, je ne représente pas le gouvernement.

**Le sénateur Roblin:** Excusez-moi. Je suis arrivé un peu tard.

**Le sénateur Cook:** Ces messieurs sont nos experts-conseils.

**Le sénateur Roblin:** Je vois. Je comprends bien la nécessité de recueillir des fonds; tous les gouvernements le désirent, aussi vite qu'ils le peuvent. Mais quelles en seront les répercussions?



[Text]

**Mr. Gillespie:** I think there has been a lot of alarm building up recently over the amount and size of take-overs and mergers—the big getting bigger—and I think a number of these changes are directed to that question.

**Senator Roblin:** Slowing down the inflationary amalgamation thing that we have going now.

**Senator McIlraith:** And the effect that those take-overs and amalgamations were having in removing many small investors from the capital market.

**Senator Cook:** It also bears on the philosophy that everything that happens in a taxation year has to be dealt with in the taxation year. If the amalgamation takes place in the taxation year, then the taxpayer has to account for it in that taxation year.

**The Chairman:** It looks like a shake-out of the small investor.

**Senator Cook:** It could be.

**The Chairman:** I am just wondering if there has been any projection of that in the budget.

**Mr. Birk:** As to what it will produce?

**The Chairman:** Yes. As to what the effect will be.

**Senator Cook:** May I interrupt? The small investor, in this case, has no say in the matter, has he?

**Mr. Poissant:** No, but everybody is treated in the same way.

**Senator Cook:** Following up the Chairman's point with regard to the 10 per cent, that person has no say with regard to the amalgamation. It can take place over his dead body.

**Mr. Poissant:** Yes. He has no choice.

**Senator Roblin:** He has no choice about paying the tax, either.

What bothers me, though, in many of these cases, is the marketability of the stock involved. If a take-over is carried out by, for example, Canadian Pacific, it is all right, because their stock is marketable; but if the stock is not marketable, what happens to the person who is stuck with the deal? He has to find the cash to pay the tax out of his other resources, if he has any. Is there any protection for the marketability for the pieces of paper you are fooling around with?

**Mr. Poissant:** As a matter of fact, Mr. Chairman, because of the 90 per cent rule with regard to acquiring companies, the other 10 per cent may be forced to sell their shares. They have only exchanged certificate for certificate, and yet they have to pay the tax.

I think, Mr. Chairman, that there has been a change of philosophy with regard to income tax. You will remember that in 1971, when Carter came to power, he said, "A buck is a buck is a buck," and everything should be taxable immediately on a deemed received basis; but Benson, in the white paper,

[Traduction]

**M. Gillespie:** Je pense qu'on s'est beaucoup inquiété récemment de la quantité et de l'envergure des prises de contrôle et des fusions, qui amènent les grosses entreprises à devenir plus grosses, et je pense qu'un certain nombre de ces changements sont destinés à corriger cette situation.

**Le sénateur Roblin:** A ralentir cette vague inflationniste de fusions que nous connaissons actuellement.

**Le sénateur McIlraith:** Et l'effet de ces prises de contrôle et de ces fusions, qui forçaient de nombreux petits investisseurs à se retirer du marché financier.

**Le sénateur Cook:** Cette décision part également du principe que tout ce qui se produit au cours d'une année fiscale doit être imposé cette année-là. Si une fusion a lieu au cours d'une année fiscale, le contribuable doit en rendre compte la même année.

**Le président:** Il semble qu'on veuille faire fuir les petits investisseurs.

**Le sénateur Cook:** C'est possible.

**Le président:** Je me demande seulement si le budget a tenu compte de cet aspect.

**M. Birk:** Des répercussions de cette mesure?

**Le président:** Oui, de ses effets.

**Le sénateur Cook:** Puis-je vous interrompre? Le petit investisseur, dans ce cas-ci, n'a rien à dire, n'est-ce pas?

**M. Poissant:** Non, mais tout le monde est traité de la même façon.

**Le sénateur Cook:** Pour en revenir aux commentaires du Président au sujet de la part de 10 p. 100, cet actionnaire n'a rien à dire au sujet de la fusion. Celle-ci peut se produire même s'il s'y oppose farouchement.

**M. Poissant:** Oui, il n'a pas le choix.

**Le sénateur Roblin:** Il n'a pas le choix de ne pas payer d'impôt non plus.

Ce qui me préoccupe, cependant, dans beaucoup de ces cas, c'est la facilité de vente des actions visées. Si une prise de contrôle était réalisée, par exemple, par le Canadien Pacifique, il n'y aurait pas de problème parce que les actions de cette entreprise sont négociables; mais si les actions ne le sont pas, qu'est-ce qui arrive à la personne qui est prise avec la transaction? Elle doit trouver le comptant pour payer l'impôt sur ses autres ressources, si elle en a. Existe-t-il une protection au sujet de la facilité de vente des morceaux de papier avec lesquels ces gens s'amusent?

**M. Poissant:** En fait, monsieur le Président, en raison de la règle des 90 p. 100 de l'acquisition de sociétés, les actionnaires qui possèdent les 10 p. 100 qui restent peuvent être forcés de vendre leurs actions. Ils ont seulement échangé un certificat contre un autre, et cependant, ils doivent payer de l'impôt.

Je pense, monsieur le Président, qu'il y a eu un changement d'attitude au sujet de l'impôt sur le revenu. Vous vous souviendrez qu'en 1971, lorsque Carter est arrivé au pouvoir, il a dit que l'argent reste toujours de l'argent, quelle que soit sa forme. Tout devrait être imposable immédiatement, dès réception;



[Text]

came out with the philosophy that if no cash was involved tax should be deferred until the cash was actually acquired. We now seem to be seeing a reversal of this philosophy back to the situation under Carter, that a buck is a buck is a buck. Whether you have the cash or not, the interest is accrued every year, and is taxable in the year it is accrued.

**Senator Cook:** And if that works a hardship on the individual taxpayer, so what? Who cares?

**Mr. Birk:** What could happen is—and this example may demonstrate this, too—that if we take the simple situation where there are two individuals, each owning a corporation and they amalgamate, and it so happens that because of their respective interests in those corporations, one gets 51 per cent of the new corporation and the other 49 per cent, the one who has the 49 per cent—the minority of the new corporation—will be considered to have made a disposition of his shares and will be subject to capital gains tax if there is a capital gain on the disposition of those shares, whereas up to now he would receive shares in the amalgamated company which would assume the same cost basis as the shares he had in company B. Assuming these are smaller corporations, there is a gain because the company has existed for some time and there has been a V-Day value which has increased, he would be forced somehow to liquidate something in order to pay the tax that he has to dish out now, although he ends up with only the paper in the new company.

**Senator Godfrey:** What about A? Does he not pay tax?

**Mr. Birk:** No. He has control.

**Senator Roblin:** It is the exchange of control they are worrying about.

**Mr. Gillespie:** Getting back to what the chairman said, the smaller taxpayer is disadvantaged.

**Senator Godfrey:** And the situation with regard to the new company AB, will be completely different, I suppose.

**Mr. Birk:** That will be the new amalgamated corporation.

**Senator Godfrey:** What they are saying is that if there is a take-over, the big boy, AB, is a continuation of A, but B is bailed out, so he has to pay.

**Mr. Birk:** That is correct. Though B is really in the position that he was in before, when he pays the tax.

**Senator Cook:** B pays the tax, but what happens in a few years when the amalgamation does not exist? He has to pay at first, but a few years later if the amalgamation ceases to exist, where is B then? He has paid tax on the 49 per cent and it has now gone down in value.

**Mr. Gillespie:** Then he can claim a loss, of course. If the amalgamation does not work, and the company is sold, or he sells, then he can claim a loss based on the value that he paid tax on.

**Senator Godfrey:** He would have to sell out his shares, first, though.

**Senator Cook:** How long is that option available to him?

[Traduction]

cependant, Benson, dans son livre blanc, indique que si aucun comptant n'était en cause, l'impôt devait être reporté jusqu'à ce que le comptant soit effectivement reçu. Nous assistons maintenant à un renversement d'attitude, à un retour à l'époque de Carter, c'est-à-dire que l'argent reste toujours de l'argent. Que ce soit du comptant ou non, l'intérêt s'accumule chaque année, et il est imposable pour cette même année.

**Le sénateur Cook:** Et tant pis si cela crée des problèmes pour le contribuable? Personne ne s'en préoccupe.

**M. Birk:** Il pourrait se produire la chose suivante, et mon exemple vous le montrera peut-être aussi. Prenons la situation simple où deux particuliers possèdent chacun une entreprise; ils fusionnent et, en raison de leurs intérêts respectifs dans ces entreprises, l'un d'entre eux obtient 51 p. 100 de la nouvelle entreprise et l'autre 49 p. 100. On considère que ce dernier minoritaire dans la nouvelle entreprise, a disposé de ses actions; il devra donc payer de l'impôt sur ses gains en capital, s'il a réalisé des gains de ce genre lors de l'aliénation de ses actions. Jusqu'ici, ses actions dans l'entreprise fusionnée étaient évaluées au même coût de base que les actions qu'il détenait dans l'entreprise B. En supposant qu'il s'agissait de petites entreprises, il y aurait un gain, parce que la compagnie existerait depuis quelque temps et que la valeur au moment de l'évaluation aurait augmenté; cet actionnaire serait forcé d'une façon ou d'une autre de liquider quelque chose afin de payer l'impôt qu'il doit immédiatement, même si en définitive, il n'était membre de la nouvelle entreprise que sur papier.

**Le sénateur Godfrey:** Et A? Il ne paierait pas d'impôt?

**M. Birk:** Non, il aurait le contrôle de l'entreprise.

**Le sénateur Roblin:** C'est le changement de contrôle qui inquiète le gouvernement.

**M. Gillespie:** Pour en revenir à ce qu'a dit le Président, c'est le petit contribuable qui est désavantagé.

**Le sénateur Godfrey:** Et la situation de la nouvelle entreprise AB serait tout à fait différente, j'imagine.

**M. Birk:** Ce serait la nouvelle entreprise fusionnée.

**Le sénateur Godfrey:** Donc, s'il y a prise de contrôle, la grosse entreprise AB est une continuation de A, mais B est évincé, et doit donc payer.

**M. Birk:** C'est exact. Bien que B soit en fait dans la même position qu'auparavant, lorsqu'il paie l'impôt.

**Le sénateur Cook:** B paie l'impôt, mais que se passe-t-il quelques années plus tard lorsque la fusion n'existe plus? Il doit payer au début, mais quelques années plus tard, si la fusion est dissoute, qu'arrive-t-il à B? Il a payé de l'impôt sur 49 p. 100 des actions, qui ont maintenant perdu de la valeur.

**M. Gillespie:** Il peut alors déclarer une perte, bien sûr. Si la fusion ne fonctionne pas et que la compagnie soit vendue, ou que lui-même vende ses actions, il peut alors déclarer une perte en fonction du montant sur lequel il a payé de l'impôt.

**Le sénateur Godfrey:** Il devrait cependant d'abord vendre ses actions.

**Le sénateur Cook:** Pendant combien de temps cette possibilité lui serait-elle offerte?

[Text]

**Mr. Gillespie:** Forever.

**Mr. Birk:** All these measures—the rollovers into a corporation, the exchange of shares, the amalgamation procedures, and so on—all started out slowly, in 1972, and were expanded, because it was felt that they were too inflexible and did not provide sufficient incentive to corporate reorganizations and corporate development in Canada, as compared to the United States, for instance, and they were, especially in the last four or five years, enlarged substantially. Now we have gone the other way.

I must say immediately that because of such far-reaching implications, on November 18 it was said that if any of these deals were going on at the time they would still be accepted, and on December 18 it was said that because a lot of these plans would take years to organize, and because it could hinder corporate reorganizations, or corporate development in the short run, companies would have time to arrange their affairs in 1982, and these provisions would not apply in 1982 but would only do so commencing in 1983.

**Senator Godfrey:** This would encourage a lot of amalgamation in 1982?

**Mr. Birk:** At least it provides the possibility for thinking and planning and, possibly, for some further changes in this area.

**Senator Godfrey:** There must be some philosophy behind why they reversed their viewpoint. Did they feel it was equitable?

**Mr. Birk:** I believe that money is one substantial part of it.

**The Chairman:** When you say “money,” Mr. Birk, do you mean tax money?

**Mr. Birk:** Yes, tax dollars. There is, perhaps, another concern. As Mr. Gillespie has suggested, there have been many substantial corporate takeovers through exchanges of shares. It would seem to me that it might be more appropriate, if we are concerned about corporate takeovers and corporate concentration, to ask whether this should not be done through some other form rather than the tax system.

**Senator Godfrey:** They have been fooling around with the competition act, and monopolies, since 1971, have they not? Certainly this is not the route to discourage that.

**Mr. Gillespie:** It seems to be the route they have chosen.

**Senator Cook:** I would like to get one point straight. If there was not an amalgamation, there would be no capital gains involved?

**Mr. Birk:** That is correct.

**Senator Cook:** There would be a capital gain involved, though, without the amalgamation, if the original owner sold his shares or died?

**Mr. Birk:** That is correct.

**Senator Cook:** Through the amalgamation, all they are trying to do, surely, is advance the date of payment of tax, is that not correct? When the owner of the shares comes to die,

[Traduction]

**M. Gillespie:** Indéfiniment.

**M. Birk:** Toutes ces mesures, par exemple les réinvestissements dans une entreprise, les échanges d'actions et les fusions, ont été mises en vigueur lentement en 1972; elles ont ensuite été étendues, parce qu'on considérait qu'elles étaient trop rigides et n'encourageaient pas suffisamment les réorganisations de sociétés et le développement des entreprises au Canada, par comparaison aux États-Unis, par exemple. Ces mesures, surtout au cours des quatre ou cinq dernières années, ont été élargies considérablement. Maintenant, nous retournons de l'autre côté.

Je dois dire immédiatement qu'en raison de répercussions aussi importantes, le gouvernement a annoncé le 18 novembre que les transactions de ce genre qui se déroulaient à ce moment-là seraient encore acceptées, et il a affirmé le 18 décembre que, comme beaucoup de ces projets prendraient des années à se réaliser, et que ces mesures pourraient nuire aux réorganisations de sociétés ou au développement des entreprises, à court terme, les entreprises auraient le temps de réorganiser leurs affaires en 1982, et les mesures n'entreraient en vigueur qu'en 1983.

**Le sénateur Godfrey:** Cela encouragera le fusionnement de sociétés en 1982?

**M. Birk:** Cela permet au moins de penser et de planifier et, peut-être, d'apporter d'autres modifications dans ce secteur.

**Le sénateur Godfrey:** Il doit y avoir une raison qui explique leur changement d'opinion. Sont-ils d'avis que c'est équitable?

**M. Birk:** Je pense que l'argent en est un élément important.

**Le président:** Lorsque vous dites «argent», M. Birk, voulez-vous dire de l'argent versé en impôts?

**M. Birk:** Oui. Il existe, peut-être, une autre préoccupation. Ainsi que M. Gillespie l'a suggéré, il y a eu de nombreuses reprises importantes de sociétés par l'intermédiaire d'échanges d'actions. Il me semble qu'il serait plus utile, si les reprises de sociétés et la concentration des sociétés nous préoccupent, de chercher à savoir si cela ne devrait pas se faire dans le cadre d'un autre système que celui de l'impôt.

**Le sénateur Godfrey:** Ils se sont servis des lois sur la concurrence et sur les monopoles depuis 1971, n'est-ce pas? Ce n'est certainement pas en faisant cela qu'on les découragera.

**M. Gillespie:** Cela semble être la voie qu'ils ont choisie.

**Le sénateur Cook:** Je voudrais que le point suivant soit éclairci: s'il n'y avait pas de fusionnement, il n'y aurait pas de gains en capital?

**M. Birk:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** Il y aurait un gain en capital impliqué, toutefois, sans le fusionnement, si le premier propriétaire vendait ses actions ou mourait?

**M. Birk:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** Par l'intermédiaire du fusionnement, tout ce qu'ils essaient de faire, sans aucun doute, c'est d'avancer la date de paiement de l'impôt, n'en est-il pas ainsi? Lorsque le



[Text]

eventually the capital gains tax will apply to his amalgamated shares, would it not?

**Mr. Gillespie:** Mr. B might be company B, and company B might exist forever.

**Senator Cook:** Yes, but somebody must hold the shares of company B, and sooner or later the capital gains tax is applicable, is it not?

**Mr. Birk:** That is true; if it is an individual who owns the shares, on his death there is a realization of tax.

**Senator Cook:** Therefore, at best all they accomplish is an acceleration of the date of the liability for capital gains tax on the part of somebody?

**Mr. Birk:** Yes, either on the part of the corporation or on the part of the individual, that is correct.

**Senator Godfrey:** That seems grossly unfair.

**Senator Cook:** Does it seem worthwhile, simply to avoid the acceleration of capital gains, to involve all of this machinery?

**Senator Roblin:** Do we not have to assume, Mr. Chairman, that at least in some cases these amalgamations, and everything that goes along with them, have a rational cause? In other words, someone is doing it because it is felt that it will result in a more efficient economy? That has to be an important reason for this. Perhaps estate settlement is another one. Who knows? But we have to give that some weight. It seems to me that, if there is any merit in that approach to the thing, this is going to be counterproductive because it will increase the cost of doing things. People want the tax money up front or else they would not do it at all. The economic effect of this, therefore, to the extent that my argument holds, has to be perverse, for the sake of getting the money a little faster. If you have the situation of a large minority shareholder who is going to be taxed now while somebody else is not, then where does equity come into the picture?

**The Chairman:** Senator Roblin, following what you say—and perhaps the answer will deal with both—if the transaction takes place, heretofore—and even now—there could be a rollover. The rollover proceeds on some basis whereby the transaction are not presently taxable. That is why the rollover has been created later under the law. What is there in the transaction that is dealt with here that creates the situation of capital gain?

**Mr. Birk:** The reason why capital gain is realized is because, where there is a change of control and one of the components of the two companies that are amalgamating has lost control, he is subject to possible capital gains tax if he has realized a gain.

**The Chairman:** Are you answering in terms of the new law?

**Mr. Birk:** Yes.

**The Chairman:** You are answering in terms of the proposed law?

**Mr. Birk:** Yes.

[Traduction]

propriétaire des actions meurt, en dernier lieu, les impôts sur le gain en capital s'appliqueront aux actions fusionnées, en est-il ainsi?

**M. Gillespie:** M. B. peut être la société B, et la société B peut exister pour toujours.

**Le sénateur Cook:** Oui mais quelqu'un doit détenir les actions de la société B et tôt ou tard l'impôt sur les gains en capital s'appliquera, n'est-ce pas?

**M. Birk:** C'est exact; si c'est un particulier qui détient les actions il y a des impôts à payer lorsqu'il meurt.

**Le sénateur Cook:** Par conséquent, ce qu'ils accomplissent est, au mieux, d'avancer la date à laquelle il faut payer l'impôt sur les gains en capital provenant de la participation de quelqu'un?

**M. Birk:** Oui, provenant soit de la participation de la société ou de celle du particulier; c'est exact.

**Le sénateur Godfrey:** Cela semble terriblement injuste.

**Le sénateur Cook:** Est-ce que cela vaut la peine, simplement pour éviter d'avancer la date à laquelle il faut payer les gains en capital, de mettre tous ces mécanismes en cause?

**Le sénateur Roblin:** Ne devons-nous pas supposer, monsieur le président, qu'au moins dans quelques cas ces fusions et tout ce qu'ils comportent ont une cause rationnelle? En d'autres termes, quelqu'un agit ainsi parce qu'il pense que cela produira une économie plus efficace? C'est sans doute une des principales raisons. Peut-être que le règlement des successions en est un autre. Qui sait? Il faudrait aussi en tenir compte. Il me semble que, s'il y a quelque mérite dans cette attitude, cela aura un effet négatif parce qu'il y aura augmentation du coût des initiatives. Les gens veulent l'argent fiscal en premier ou alors ils n'accompliront rien du tout. L'effet économique de ceci, par conséquent, dans la mesure où mon argument tient, doit être d'obtenir l'argent un peu plus tôt. Si vous prenez la situation d'un important actionnaire minoritaire qui sera imposé maintenant alors que personne d'autre ne l'est, comment la situation peut-elle être équitable?

**Le président:** Sénateur Roblin, à la suite de ce que vous dites—et peut-être que la réponse traitera des deux—si la transaction a lieu, même maintenant, pourrait y avoir un réinvestissement—celui-ci s'opère sur certaines bases selon lesquelles les transactions ne sont pas actuellement imposables. C'est pourquoi le roulement a été créé plus tard en vertu de la loi. Quel aspect de la transaction dont nous traitons en ce moment crée des gains en capital?

**M. Birk:** La raison pour laquelle le gain en capital est réalisé est parce que, lorsqu'il y a un changement de contrôle et que l'un des éléments des deux sociétés qui se fusionnent a perdu contrôle, cet élément est assujéti à un impôt possible pour gains en capital s'il a réalisé un profit.

**Le président:** Votre réponse est fondée sur la nouvelle loi?

**M. Birk:** Oui.

**Le président:** Votre réponse est fondée sur le projet de loi?

**M. Birk:** Oui.



[Text]

**The Chairman:** If the transaction takes place now, under the present capital gains law and rules, is there any tax attracted?

**Mr. Birk:** At the present time and in 1982, no.

**The Chairman:** No, and the reason for that is because there is exemption under the present law?

**Mr. Birk:** Yes, Senator Hayden. The present law reads that on an amalgamation, there is a disposition of shares of each party, but at a price which is equal to the adjusted cost base of his old shares. Therefore, he acquires the new shares at the same cost base as the old shares and he has no capital gain

**The Chairman:** What has happened since that principle was established to justify the change in principle?

**Mr. Birk:** The department feels that this is an undue deferral of capital gains in certain circumstances, and that a tax should be paid at the time that somebody gives up his controlling position.

**The Chairman:** Therefore, it is really to obtain earlier payment of taxes?

**Mr. Birk:** Yes.

**Senator Cook:** What they are doing is introducing an artificial disposition of the shares. The law now is such that shares can be disposed of either by sale or by death. Now there is a third means to do so, an artificial disposition of shares?

**Senator McIlraith:** If I understood you correctly, just a few moments ago you said that those who lost control would attract immediate taxation. I point out to you that, in that company which lost control or which becomes subject to taxation, there may have been many minority shareholders who were not in control of that company and who are being caused to raise the money to pay taxes; even though they were not in control of the company and could have, indeed, been fighting control very strenuously. They are being wiped out of participation, therefore, from then on, are they not?

**Mr. Birk:** Yes, the group of 49 per cent could consist of 5 per centers and 10 per centers and so on. They would be placed in this position.

**Senator McIlraith:** Yes; so that it is more than the controlling element that attracts the tax. It is all of the shareholders in that company, and they in turn may be divided into two factions, if I can use the term.

**The Chairman:** Senator McIlraith, would you not take it that insofar as losing control is concerned, ordinarily, control is supposed to represent the premium position.

**Senator McIlraith:** Exactly.

**The Chairman:** What is the basis for treating this as if you were put in a premium position by losing control?

**Senator McIlraith:** That is the point I am getting at. If you are in the inferior position, you are being hurt.

**The Chairman:** Have you an answer to that, Mr. Birk?

[Traduction]

**Le président:** Si la transaction a lieu maintenant, en vertu des lois et des règles actuelles sur les gains en capital, y a-t-il de l'impôt à payer?

**M. Birk:** A l'heure actuelle et en 1982, non.

**Le président:** Non, et la raison pour cela, c'est, n'est-ce pas, qu'il y a une exemption en vertu de la loi actuelle?

**M. Birk:** Oui, sénateur Hayden. La loi actuelle stipule que lorsqu'un fusionnement a lieu, il y a disposition des actions de chaque partie mais à un prix qui est égal au coût rajusté des anciennes actions. Par conséquent, l'intéressé acquiert les nouvelles actions au même prix que les anciennes et il n'a aucun gain en capital.

**Le président:** Qu'est-il arrivé depuis que ce principe a été établi pour justifier une modification en principe?

**M. Birk:** Le ministère est d'avis qu'il s'agit d'un report de gains en capital non justifié dans certaines circonstances, et qu'un impôt devrait être payé au moment où un particulier abandonne sa position de contrôle.

**Le président:** Par conséquent, est-ce vraiment pour obtenir un paiement anticipé des impôts?

**M. Birk:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Ce qui arrive, c'est qu'on propose une façon artificielle de disposer des actions. A l'heure actuelle la loi permet de disposer des actions soit par vente soit par décès. Maintenant il existe une troisième façon d'agir, une disposition artificielle des actions?

**Le sénateur McIlraith:** Si j'ai bien compris, il y a quelques minutes vous avez déclaré que ceux qui perdent le contrôle seraient imposés immédiatement. Je vous fais remarquer que, dans une société qui perd le contrôle ou qui devient assujettie à l'imposition, il peut y avoir de nombreux actionnaires minoritaires qui ne contrôlent pas cette société et qui sont obligés d'emprunter de l'argent pour payer les impôts, et qui étaient peut-être fortement opposés, en fait, au contrôle. Si je comprends bien, ils sont donc rayés de la participation, à partir de cette date?

**M. Birk:** Oui le groupe qui détient 49 p. 100 des actions pourrait être composé de particuliers ayant chacun 5 p. 100 ou 10 p. 100 des titres et ainsi de suite. Ils seraient placés dans cette position.

**Le sénateur McIlraith:** Oui; de sorte que c'est plus que l'élément de contrôle qui attire l'impôt. Ce sont tous les actionnaires de cette société qui peuvent à leur tour être divisés en deux factions, si je peux utiliser cette expression.

**Le président:** Sénateur McIlraith, ne considérez-vous pas qu'en ce qui concerne la perte du contrôle, le contrôle est censé représenter la position prépondérante.

**Le sénateur McIlraith:** Exactement.

**Le président:** Pourquoi créer une situation où le fait de perdre le contrôle vous place dans la position prépondérante?

**Le sénateur McIlraith:** C'est là où je veux en arriver. Si vous vous trouvez dans la position inférieure, vous êtes touchés.

**Le président:** Que pouvez-vous répondre à cela, M. Birk?

[Text]

**Senator McIlraith:** There is something which is not, as yet, clear in this. At least, if it is there, it has not come forward clearly. I, for the life of me, do not know what it is.

**The Chairman:** I think that this is a good time to give Mr. Birk a chance to organize himself with regard to this question. It is now 4.30. I said that we would adjourn at 4.30.

**Senator Godfrey:** Could I just make one observation, since I will not be at the meeting on Thursday? I could understand the logic in this if you were a small shareholder in a widely held public company and you could easily sell your shares. They might say that you are getting the equivalent of cash. The problem arises if you do not want to sell your shares for some reason. I could see some element of logic in the former situation, but I see none where it is a 51-49 per cent situation; particularly if it is a private company and the shareholders cannot sell their shares. This procedure might be used to encourage amalgamation among Canadian owned firms, as well.

**The Chairman:** We will have to come back to the discussion on this point.

Before we adjourn, I would like to mention to the committee that we are meeting on Thursday morning at 9.30 to continue this study. We meet tomorrow morning at 9.30 to discuss the subject matter of Bill C-89. The minister, Mr. Cosgrove, will be here. If we do not finish during the morning there is the possibility of finishing later in the day. We may resume our sitting in the afternoon after the Senate rises.

There is one other point I would like to raise, since we seem to have had difficulty in obtaining a quorum at the last two meetings. At that time there were other meetings in progress and some of the members of this committee attended those meetings. Even today, however, we have to wait for a while in order to achieve a quorum. Possibly the solution is that we should make our quorum four instead of five.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, I have another suggestion. Instead of interfering with the quorum, why don't we see if we can dovetail our meetings a little better? The National Finance Committee met at 1.30 today. I think this committee could probably have met at 2.30 or 3 o'clock so that people who are members of both committees could attend both. We are meeting on Wednesday afternoon, did you say?

**The Chairman:** No, I said that we will meet Wednesday morning at 9.30 and, if necessary, we will resume the meeting in the afternoon.

**Senator Roblin:** I have felt for some time that we do not make the best use of our time if we have too many committees meeting at the same time. Members have common duties and, as far as I can tell, we do not make much of an effort to get these committees scheduled in such a way that will allow us to attend all of the committees of which we are members. I want to attend this committee meeting. It is one of the best commit-

[Traduction]

**Le sénateur McIlraith:** Il y a quelque chose qui n'est pas encore clair à ce sujet. S'il y a une réponse à cela elle n'est, en tout cas, pas très claire.

**Le président:** Je pense que nous pourrions permettre à M. Birk de se préparer relativement à cette question. Il est maintenant 16 h 30. J'ai dit que la séance serait levée à 16 h 30.

**Le sénateur Godfrey:** Puis-je me permettre de faire une autre observation étant donné que je n'assisterai pas à la réunion de jeudi? Je pourrais comprendre la logique de cette démarche si vous étiez un petit actionnaire dans une société publique et que vous puissiez facilement vendre vos actions. On pourrait prétendre que vous obtenez l'équivalent en liquide. Il y a un problème si, pour quelque raison, vous ne voulez pas vendre vos actions. Il y a un élément de logique dans la situation précédente mais je n'en vois aucun là où le pourcentage est de 51-49; en particulier, s'il s'agit d'une société privée et que les actionnaires ne peuvent vendre leurs actions. Ce processus pourrait être utilisé pour encourager le fusionnement de sociétés détenues par des Canadiens.

**Le président:** Il me faudra reprendre la discussion sur ce point.

Avant de lever la séance, j'aimerais mentionner au Comité que nous nous rencontrerons jeudi matin à 9 h 30 pour continuer l'étude du projet de loi C-89. Le ministre, M. Cosgrove, sera parmi nous. Si nous ne pouvons pas terminer le matin il est question de finir plus tard durant la journée. Nous pourrions reprendre notre séance durant l'après-midi après que le Sénat aura terminé ses travaux.

Il y a une autre question que j'aimerais soulever, compte tenu du fait que nous avons eu de la difficulté à atteindre un quorum durant les deux dernières réunions. A ce moment-là, il y avait d'autres réunions et certains membres de ce comité étaient présents aux autres réunions. Même aujourd'hui, cependant, nous avons dû attendre un peu avant de pouvoir atteindre un quorum. La solution est peut-être que nous devrions partir notre quorum à quatre au lieu de cinq.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, j'ai une autre suggestion à faire. Au lieu de changer quoi que ce soit au quorum, pourquoi n'essayons nous pas de programmer un peu mieux l'horaire de nos réunions? Le Comité national des finances se réunissait à 13 h 30 aujourd'hui. Je pense que notre Comité aurait pu tenir sa réunion à 14 heures ou 15 heures de façon à ce que certains membres des deux comités auraient pu assister aux deux réunions. Nous nous rencontrons mercredi après-midi, avez-vous dit?

**Le président:** Non, j'ai dit que nous nous réunirions mercredi matin à 9 h 30, et, qu'au besoin, nous continuerions la réunion durant l'après-midi.

**Le sénateur Roblin:** Je me rends compte depuis quelque temps que nous ne tirons pas le meilleur parti de notre temps lorsque nous avons trop de réunions de comités en même temps. Les membres ont des fonctions communes et, autant que je sache, nous ne faisons pas un bien grand effort pour faire en sorte que ces comités soient programmés de façon à nous permettre d'assister à toutes les réunions des comités dont



[Text]

tees we have had. There are, however, other responsibilities as well.

**Senator Godfrey:** I must say, however, that it has been my observation that people just are not turning up to committee meetings. Perhaps I could make one other suggestion, which I sent in writing to the committee chairmen, and has to do with rule 79(a). Why don't we reduce the quorum to three to receive evidence, but keep the quorum to five when making decisions. If we cannot attend we can at least read the record. We have been doing that in the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments for the past two years, and it has helped. Mr. Belzile, the Director of Committees, tells me that several of the committees operate in that way.

**Senator Roblin:** But I want to attend the committee meeting, and I want the committee scheduled so that I can be there. It may seem selfish, but I would like to be there.

**Senator Cook:** The point is, that committees have to arrange for the appearance of important witnesses and this involves expense. So far as I am concerned, if we can have the evidence, which we can read afterwards, then I would be in favour of that.

**The Chairman:** Senator Roblin, when I received your request to postpone the meeting until 2.30, I had already committed ourselves to our advisers. They had organized their other appointments to enable them to be here, and whether we met or not we would receive a statement of account.

**Senator Roblin:** I understand that, but it seems to me that we do not make sufficient effort to try to dovetail these committees.

**Senator Godfrey:** We had a meeting which was entirely devoted to that question.

**Senator Roblin:** But committee chairmen have not paid any attention to it.

**Senator Godfrey:** We agreed to have a committee at 1.30, another at 3.30, and so on.

**The Chairman:** The meeting is adjourned.

The committee adjourned.

[Traduction]

nous sommes membres. Je veux être présent à la réunion de ce Comité. C'est l'un des meilleurs comités auxquels j'ai participé. Il existe, cependant, d'autres responsabilités également.

**Le sénateur Godfrey:** Je dois ajouter que je me suis rendu compte que les sénateurs ne venaient pas aux réunions de comités. Je pourrais peut-être faire une autre suggestion, que j'ai déjà adressée par écrit au président du comité et qui concerne la règle 79a). Pourquoi ne réduisons-nous pas le quorum à trois pour les témoignages tout en le maintenant à cinq lorsqu'il s'agit de prendre des décisions. Si nous ne sommes pas en mesure d'être présents, nous pouvons au moins lire le compte rendu des délibérations. Nous avons fait cela depuis deux ans dans le cas du Comité mixte permanent sur le règlement et autres textes réglementaires et cela s'est avéré un bon système. M. Belzile, directeur, Direction des comités, m'a dit que plusieurs des comités utilisent ce système.

**Le sénateur Roblin:** Mais je tiens à assister à la réunion du comité et je veux que l'horaire du comité me permette d'être là. Cela peut sembler égoïste mais je voudrais y assister.

**Le sénateur Cook:** Le point est que les comités doivent inviter des témoins importants et cela implique des dépenses. Quant à moi, si nous pouvons avoir les témoignages pour les lire ensuite, je serais tout à fait d'accord.

**Le président:** Sénateur Roblin, lorsque j'ai reçu votre demande pour retarder la réunion jusqu'à 14 h 30, je m'étais déjà engagé à l'égard de nos conseillers. Ils avaient pris des dispositions à l'égard de leurs autres rendez-vous afin qu'ils puissent comparaître ici, et que nous les rencontrions ou non, nous aurions à payer la note.

**Le sénateur Roblin:** Je comprends cela mais il me semble que nous ne faisons pas suffisamment d'efforts pour faire concorder ces réunions.

**Le sénateur Godfrey:** Nous avons eu une réunion à ce sujet.

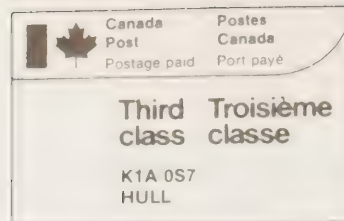
**Le sénateur Roblin:** Mais les présidents de comité n'y ont prêté aucune attention.

**Le sénateur Godfrey:** Nous nous sommes entendus pour avoir un comité à 13 h 30, un autre à 15 h 30, et ainsi de suite.

**Le président:** La séance est levée.

Le comité s'ajourne.





*If undelivered, return COVER ONLY to*  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacre-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacre-Coeur,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Wednesday, March 31, 1982

Le mercredi 31 mars 1982

Issue No. 82

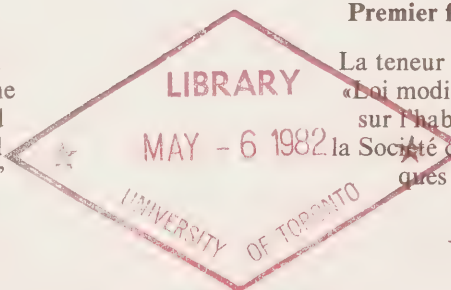
Fascicule n° 82

## First Proceedings on:

The subject-matter of Bill  
C-89, "An Act to amend the  
National Housing Act and  
the Canada Mortgage and  
Housing Corporation Act"

## Premier fascicule concernant:

La teneur du projet de loi C-89,  
«Loi modifiant la Loi nationale  
sur l'habitation et la Loi sur  
la Société canadienne d'hypothèques et de logement»



WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	McIlraith
Buckwold	Molson
Charbonneau	Murray
Cook	*Perrault
*Flynn	Riel
Godfrey	Roblin
Hayden	Tremblay
Hays	Walker—(19)
Lafond	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	McIlraith
Buckwold	Molson
Charbonneau	Murray
Cook	*Perrault
*Flynn	Riel
Godfrey	Roblin
Hayden	Tremblay
Hays	Walker—(19)
Lafond	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
March 17, 1982:

“The Honourable Senator Frith for the Honourable Senator Hayden moved, seconded by the Honourable Senator Lamontagne, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-89, intituled: “An Act to amend the National Housing Act and the Canada Mortgage and Housing Corporation Act”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 17 mars 1982:

«L'honorable sénateur Frith, pour l'honorable sénateur Hayden, propose, appuyé par l'honorable sénateur Lamontagne, C.P.:

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-89, intitulé: «Loi modifiant la Loi nationale sur l'habitation et la Loi sur la Société canadienne d'hypothèques et de logement», avant que ce bill ou les questions s'y rattachant ne soient soumis au Sénat.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MARCH 31, 1982  
(113)

## [Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

The subject-matter of Bill C-89 — "An Act to amend the National Housing Act and the Canada Mortgage and Housing Corporation Act".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Buckwold, Charbonneau, Cook, Godfrey, Lafond, McIlraith, Murray and Roblin. (9)

*Witnesses:*

The Hon. Paul Cosgrove, Minister of Public Works.

*Canada Mortgage and Housing Corporations:*

Mr. R. V. Hession, President;

Mr. R. J. Boivin, Senior Vice-President, Program Operations;

Mr. P. S. Crombie, Vice-President, Insurance Operations;

Mrs. L. I. Birtz, General Counsel;

Mr. B. J. Lacombe, Assistant Vice-President, Policy Development Directorate;

Mr. Peter C. Connolly, Executive Director, Public Affairs.

Following the Minister's opening statement he and the witnesses from CMHC answered questions put to them by members of the Committee.

At 11:15 a.m. the Committee adjourned.

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 31 MARS 1982  
(113)

## [Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier:

La teneur du projet de loi C-89—«Loi modifiant la Loi nationale sur l'habitation et la Loi sur la Société canadienne d'hypothèques et de logement».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Buckwold, Charbonneau, Cook, Godfrey, Lafond, McIlraith, Murray et Roblin. (9)

*Témoins:*

L'honorable Paul Cosgrove, ministre des Travaux publics.

*Société canadienne d'hypothèques et de logement:*

M. R. V. Hession, président;

M. R. J. Boivin, premier vice-président au Programme et aux opérations;

M. P. S. Crombie, vice-président à l'Assurance;

M<sup>me</sup> L. I. Birtz, avocat conseil général;

M. B. J. Lacombe, vice-président adjoint, Direction générale de l'élaboration de propositions;

M. Peter C. Connolly, directeur général, Affaires publiques.

Suite à la déclaration préliminaire du ministre, ce dernier et les témoins de la Société canadienne d'hypothèques et de logement répondent aux questions qui leur sont posées par les membres du comité.

Le Comité suspend ses travaux à 11 h 15.

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, March 31, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m., to study the subject matter of Bill C-89, to amend the National Housing Act and the Canada Mortgage and Housing Corporation Act.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, this morning we are considering Bill C-89, and appearing before us is the Minister of Public Works, the Honourable Paul Cosgrove. With him are various officials of the Canada Mortgage and Housing Corporation. Sitting on the minister's immediate right is Mr. R. V. Hession, President of the corporation. At the side of the room are Mr. R. J. Boivin, Senior Vice-President, Program Operations; Mr. P. S. Crombie, Vice-President, Insurance Operations; Mrs. L. I. Birtz, General Counsel; Mr. B. J. Lacombe, Vice-President, Policy Development; and Mr. P. C. Connolly, Executive Director, Public Affairs. If the minister feels it necessary from time to time to call upon any of his officials, I have told him that is perfectly in order.

Mr. Minister, as they say colloquially, the ball is in your court. We usually have a short opening statement presenting the highlights, such as the purpose of the bill and its plan, without putting any dressing on it. That will come immediately after, when you give a full explanation. I should point out that at any moment you are likely to be asked questions.

**The Honourable Paul Cosgrove, Minister of Public Works:** Thank you, Mr. Chairman. I am pleased to be here as a witness to offer an explanation. Joining me at the table is the president of the corporation.

Since November 12 and the announcement of the government's intention to introduce initiatives in the housing area, there has been publicity which obviously will have brought to the attention of senators the government's thrust in the area of housing and its intentions regarding changes or initiatives. There is a pressing need in the country to meet a shrinking supply of rental accommodation from coast to coast. The budget of the Minister of Finance indicated that the government was addressing that through an allocation of some \$350 million over the next two fiscal terms to generate the building of 30,000 new units of rental accommodation. That is the major thrust of this legislation.

The bill will also enable the government to respond to those Canadians who are experiencing difficulty in meeting new payments under renewed mortgages—mortgages that are now coming up for renewal or, indeed, have been up for renewal since September 1 of last year—at interest rates which we know are remarkably different from those which pertained when the original mortgages were taken out. That plan has been referred to as the Canada Mortgage Renewal Plan and it authorized the government to provide a guarantee for the protection of those financial institutions that will offer mort-

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 31 mars 1982

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier la teneur du bill C-89, Loi modifiant la Loi nationale sur l'habitation et la Loi sur la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous étudions ce matin le bill C-89. Le ministre des Travaux publics, l'honorable Paul Cosgrove comparaît devant nous et est accompagné de divers fonctionnaires de la Société canadienne d'hypothèques et de logement. M. R. V. Hession, président de la société, est aussi juste à la droite du ministre. Sur le côté de la salle se trouvent M. R. J. Boivin, premier vice-président au Programme et aux opérations, M. P. S. Crombie, vice-président à l'assurance, M<sup>me</sup> L. I. Birtz, avocat conseil général, M. B. J. Lacombe, vice-président adjoint, Direction générale, Politiques, et M. P. C. Connolly, directeur général, Affaires publiques. Si de temps à autre, le ministre juge opportun de donner la parole à un de ses fonctionnaires, je lui ai dit que cela était parfaitement conforme aux Règlements.

Monsieur le ministre, comme on dit familièrement, c'est à vous de jouer. Nous avons d'ordinaire une brève déclaration préliminaire pour présenter les faits saillants, tels que l'objet du bill et son objectif, le tout sans fioritures. On entre ensuite dans les détails lorsque vous fournissez une explication complète. Je dois préciser qu'on peut vous poser des questions à n'importe quel moment.

**L'honorable Paul Cosgrove, ministre des Travaux publics:** Merci, monsieur le président. Je suis heureux de me trouver ici comme témoin pour fournir une explication. Je suis accompagné à la table par le président de la Société.

Depuis le 12 novembre, date à laquelle le gouvernement a annoncé son intention de prendre des initiatives dans le domaine du logement, il y a eu une publicité qui aura sans aucun doute attiré l'attention des sénateurs sur l'objectif du gouvernement dans le domaine du logement et sur ses intentions en ce qui concerne les modifications ou les initiatives. Il est urgent pour le pays de faire face à notre pénurie croissante de logements locatifs. Le budget du ministre des Finances indiquait que le gouvernement aurait recours à une allocation de quelque 350 millions de dollars au cours des deux prochains exercices financiers en vue de la construction de 30 000 nouveaux logements locatifs. Il s'agit là du principal objectif de cette loi.

Ce projet de loi permettra également au gouvernement de répondre aux Canadiens qui ont des difficultés à effectuer les nouveaux paiements qu'entraîne le renouvellement de leurs hypothèques. Il s'agit d'hypothèques qui doivent être maintenant renouvelées ou, en fait, doivent l'être depuis le 1<sup>er</sup> septembre de l'année dernière—à des taux d'intérêt qui, nous le savons, sont notablement différents de ceux en vigueur lors de la souscription des hypothèques primitives. Il a été fait allusion à ce régime sous le nom de Régime canadien de renouvellement hypothécaire. Il autorisait le gouvernement à fournir une



[Text]

gage deferral for those who have equity in their home, and, secondly, grants of up \$3,000 per family where, upon renewal, the amount required to meet the new payments for mortgage renewals exceeds 30 per cent of the family's income directed toward principal, interest and taxes on the renewal situation.

There are a number of other provisions contained in the bill. Generally they could be classified as assisting the corporation to bring its administrative procedures up to date, primarily in the way in which claims settlements are handled—that is, the procedures dealing with the corporation's responsibilities under the Mortgage Insurance Fund, and dealing with properties that come into that mortgage insurance portfolio when the corporation is required to move in and protect lenders who are claiming as a result of the default of the individual mortgage borrower. Those provisions are necessary to assist the corporation to compete in a rapidly changing and highly volatile real estate market today.

Finally, I would probably classify the remaining changes as miscellaneous, in the sense that there are a number of different ones, but they are all designed to assist the corporation to bring into being a more efficient modern operation in dealing with its mortgage insurance portfolio, and, in some cases, with the operation of some of its social programs. We have with us officials who are prepared to go into the specifics of each and every clause in the bill. As a general introduction, Mr. Chairman, I should like to rest there.

**The Chairman:** Mr. Minister, before you do, I assume that the last item you mentioned really comes under the description of adjustments in the matter of administration to meet the varying and differing situations that have developed in the last year or so in this kind of market?

**Hon. Mr. Cosgrove:** Some of them are changes that we recognize have been due for longer than just the last year or so that you referred to. We have noticed, since the act was last changed in 1979, that these changes were necessary. With that qualification, yes.

**The Chairman:** You have mentioned the programs. Would you now develop them, subject to questions at any moment?

**Senator Buckwold:** To get the ball rolling, I am interested in what is called the Canada Mortgage Renewal Plan, which I consider to be a commendable step. Has that been put into effect, or is it awaiting passage of this legislation?

**Hon. Mr. Cosgrove:** It is awaiting passage of the legislation to authorize contracts to be signed between individual mortgage borrowers and their mortgage lenders, whether it be a bank, a trust company, et cetera. However, certain administrative steps have been taken in anticipation of the passage of the bill. For example, the corporation has met with and briefed the associations of lending institutions; application forms have been prepared; and also regulations have been tentatively prepared. A number of administrative steps are therefore

[Traduction]

garantie protégeant les établissements financiers qui offriront un report d'hypothèques à ceux possédant un avoir propre sur leur maison et, en second lieu, des subventions jusqu'à concurrence de 3 000\$ par famille lorsque, au renouvellement, le montant des renouvellements d'hypothèque dépasse 30 p. 100 du revenu familial consacré au capital, à l'intérêt et à l'impôt.

Le bill contient un certain nombre d'autres dispositions. En général, on peut considérer qu'elles aident la société à mettre ses pratiques administratives à jour, principalement le règlement des réclamations—c'est-à-dire les procédures ayant trait aux responsabilités de la société dans le cadre du fonds d'assurance hypothécaire et aux biens qui entrent dans le portefeuille d'assurance hypothécaire, lorsque la société est tenue d'intervenir et de protéger les prêteurs qui formulent des réclamations à la suite du manquement à ces engagements d'un emprunteur. Ces dispositions sont nécessaires pour aider la société à affronter la concurrence sur un marché immobilier hautement volatile et à évolution rapide.

Pour terminer, je placerai probablement les derniers changements sous la rubrique divers, en ce sens qu'un certain nombre sont différents mais qu'ils visent tous à aider la société à moderniser et à rendre plus efficace son exploitation en ce qui concerne son portefeuille d'assurances hypothécaires et, dans certains cas, l'exploitation de certains de ses programmes sociaux. Nous avons avec nous des fonctionnaires qui sont prêts à entrer dans les détails de chacun des articles du bill. Dans le cadre d'une introduction générale, j'aimerais en rester là, monsieur le président.

**Le président:** Auparavant, monsieur le ministre, je suppose que la dernière rubrique dont vous avez fait mention sont des réajustements administratifs qui visent les différentes situations qui se sont présentées ces dernières années dans ce genre de marché?

**L'honorable M. Cosgrove:** Certains de ces réajustements constituent des modifications nécessaires depuis plus d'une année, ou à peu près, comme vous l'avez dit. Depuis la dernière modification de la loi en 1979, nous avons remarqué que ces modifications étaient nécessaires. Avec cette réserve on peut répondre par l'affirmative.

**Le président:** Vous avez fait mention des programmes. Êtes-vous actuellement en train de les développer, sous réserve de questions imprévues?

**Le sénateur Buckwold:** Pour mettre la chose en marche, je m'intéresse à ce que l'on appelle le Régime canadien de renouvellement hypothécaire que je considère comme une mesure louable. A-t-il été mis en application ou attend-on l'adoption de cette loi?

**L'honorable M. Cosgrove:** On attend l'adoption de la loi pour autoriser la signature de contrats entre les emprunteurs hypothécaires et leurs prêteurs, qu'il s'agisse d'une banque, d'une société de fiducie, etc.. Toutefois, certaines mesures administratives ont été prises en prévision de l'adoption du bill. Par exemple, la société a rencontré les associations d'institutions de prêts et leur a fourni des informations; des formules de demande ont été préparées et des règlements provisoires ont également été rédigés. Un certain nombre de mesures adminis-

[Text]

being taken to speed the implementation of that program once the legislation is passed.

**Senator Buckwold:** Have you had any indication of the demand on the part of mortgagors for use of the facility?

**Hon. Mr. Cosgrove:** The corporation, I am told, has approximately 700 individual applications on hand. I am told that a number of the lenders—banks, credit unions, and so forth—have a number of applications pending in their offices, but we cannot gauge those numbers.

**Senator Buckwold:** And of those, have you any indication of how many will be eligible for the grant rather than just for the deferral?

**Hon. Mr. Cosgrove:** On that question, Mr. Chairman, I would have to ask for advice from my officials. Perhaps Mr. Crombie can help.

**Mr. P. S. Crombie, Vice-President, Insurance Operations, Canada Mortgage and Housing Corporation:** Distribution is running at about 30 per cent grant and 70 per cent deferred interest applications.

**Senator Buckwold:** What I am leading up to, really, is this business of 5 per cent equity. You have picked a 5 per cent equity as the demarcation line between whether you qualify or not for what I presume is an outright grant. Am I correct in that? The government, in fact, just pays \$3,000. If you happen to have a 6 per cent equity, however, you do not qualify, and just defer your interest, which will be paid in due course down the line. Why did you pick 5 per cent? And how many people will have an equity of less than 5 per cent, especially in the light of your indication that equity is the difference between what you owe and, not what you paid for the house, but its market value? It seems to me that there would not be that many people who would qualify.

**Hon. Mr. Cosgrove:** I would like to ask Mr. Crombie to give you a technical reason for the choice of 5 per cent rather than 6 per cent or 7 per cent, but I would like to give you the thoughts of the government with regard to the technique of interest deferral rather than an outright grant. The point is that the government, in the Speech from the Throne, on first assuming responsibility in this mandate, said that we would move to protect people from foreclosure. We also said, as you will see if you look at the speech, that it would not take a very large amount of money to do it. It is a question of equity. We felt that if we allocated funds or resources of the governments, to assist people in meeting new interest rates, while at the same time building up equity in their homes, that would be an unfair use of government resources, bearing in mind the probability that more Canadians rent than purchase homes, and that of those people who are living in single family homes roughly half, or probably a quarter, have paid their mortgages off. In those circumstances you would therefore have a very small percentage of Canadians being assisted to build up equity in their homes at the expense of other Canadians who have already done that very thing, using their own resources

[Traduction]

tratives ont donc été prises pour accélérer la mise en application de ce programme lorsque la loi aura été adoptée.

**Le sénateur Buckwold:** Avez-vous eu des indications en ce qui concerne la demande d'utilisation de cette facilité par les débiteurs hypothécaires?

**L'honorable M. Cosgrove:** On m'a dit que la société était en possession d'environ 700 demandes de particuliers. On m'a précisé que chez certains prêteurs—banques, coopératives de crédit, etc.—des demandes attendaient mais nous ne pouvons pas en évaluer le nombre.

**Le sénateur Buckwold:** Et en ce qui concerne ces demandes, avez-vous une indication du nombre de celles admissibles à la subvention plutôt qu'au simple report?

**L'honorable M. Cosgrove:** Sur cette question, Monsieur le président, je dois demander l'opinion de mes collaborateurs. Peut-être M. Crombie pourrait-il nous aider.

**M. P. S. Crombie, vice-président à l'assurance, Société canadienne d'hypothèques et de logement:** La répartition est d'environ 30 p. 100 pour les subventions et de 70 p. 100 pour les demandes d'intérêt différé.

**Le sénateur Buckwold:** En fait, ce à quoi je veux en venir est cette affaire d'avoir propre de 5 p. 100. Vous avez pris un avoir propre de 5 p. 100 comme ligne de démarcation pour déterminer si quelqu'un remplit les conditions requises et non, pour ce que je présume être une subvention pure et simple. Ais-je raison? En fait le gouvernement ne paye que 3000 dollars. Toutefois, si vous avez un avoir propre de 6 p. 100 vous ne remplissez pas les conditions requises et vous différez simplement votre intérêt qui sera payé en temps opportun. Pourquoi avez-vous choisi p. 100 et combien des gens auront un avoir propre inférieur à ce pourcentage, en particulier à la lumière de votre indication selon laquelle l'avoir propre est la différence entre ce que vous devez et, non ce que vous avez payé la maison, mais sa valeur marchande? Il me semble que peu rempliront les conditions requises.

**L'honorable M. Cosgrove:** J'aimerais demander à M. Crombie de vous fournir une raison technique pour le choix de 5 p. 100 plutôt que 6 p. 100 ou 7 p. 100. Je désire toutefois vous donner l'avis du gouvernement en ce qui concerne la technique de report d'intérêts plutôt qu'une subvention. En fait, dans le discours du Trône, le gouvernement en assumant tout d'abord la responsabilité de ce mandat, a déclaré que nous chercherions à protéger les gens de la saisie. Nous avons également dit, comme vous le constaterez si vous lisez le discours, que cela n'exigerait pas des sommes d'argent très importantes. C'est une question de justice. Nous sommes d'avis que si nous affectons des fonds, ou des ressources du gouvernement, pour aider les gens à payer de nouveaux taux d'intérêt, mais si en même temps on les aide à constituer un avoir propre sur leur maison, il s'agit là d'une utilisation injuste des ressources du gouvernement si on songe à la probabilité qu'il y a plus de Canadiens qui louent des maisons plutôt que de les acheter, et que parmi ces gens qui vivent dans des maisons unifamiliales, il y en a en gros la moitié, ou probablement un quart qui ont amorti leurs hypothèques. Dans ces circonstances vous aurez un très faible pourcentage de Canadiens qui recevront de l'aide



[Text]

resulting from their own savings, and at the expense of that 50 per cent of Canadians who are not using home ownership as a way of shelter, or as a way of investment. We therefore thought that the government should move to assist people who needed help, but assist them by protecting their homes from foreclosure, but at the same time not making it a massive subsidy program. That is why we opted, first of all, to provide mortgage insurance in order to assist the financial institutions to provide the interest deferral, and secondly, offering the grant only in those cases where there was no other technique available, which in effect was, I suppose, a buy-down of interest rates between 4 or 5 per cent, as we saw them happening in the market last year.

As to why we took the 5 per cent, and the technique of doing that, I would like Mr. Crombie to answer.

**Mr. Crombie:** There are two points with regard to the 5 per cent equity factor. The first relates to the relationship we would have with the lending institutions in terms of the delivery of the program. We needed their co-operation because of their network of contacts with all their mortgagors. It has been determined, over the years, that any time the equity is less than 5 per cent there is a disincentive for the home owner to remain in that home and continue making mortgage payments, so that the risk of foreclosure increases.

The other aspect of this matter is that the 5 per cent comes after taking into consideration the deferral of interest, so that generally people are eligible at about 8 per cent equity. They might use up about 3 per cent of that equity in terms of the deferred interest payments.

In terms of the number of people who would be in that circumstance, who would in fact have less than 5 per cent equity, and would be eligible for the grant at about 20 per cent interest, there are about 40,000 people who have debt service that is in excess of 30 per cent of their gross income. Of that number there are about 25 per cent who would have less than 5 per cent equity as well. We are therefore dealing with about 10,000 people eligible for grants at about 20 per cent interest.

**Senator Buckwold:** Does this apply to people who are in houses financed through CMHC, where you are dealing directly with them?

**Mr. Crombie:** Yes, sir, it does. It also applies to people who have financed their mortgages conventionally, through other lenders and other insurers.

**Senator Buckwold:** The Saskatchewan legislation in this area naturally interests me, coming as I do from that province. That legislation provides for a different method of delaying payment for people who are, as we call it, in dire straits. How will that affect the utilization of the Canada Mortgage Renew-

[Traduction]

ou auront constitué un avoir propre sur leur maison, aux dépens d'autres Canadiens qui ont déjà réalisé l'opération en utilisant leurs propres ressources provenant de leurs propres économies, et aux dépens de 50 p. 100 des Canadiens qui n'utilisent pas la propriété de leur maison comme abri fiscal ou comme moyen d'investissement. Nous sommes donc d'avis que le gouvernement devrait aider les gens qui en ont besoin en protégeant leurs maisons de la saisie tout en ne procédant pas en même temps à un programme de subvention massive. C'est la raison pour laquelle nous avons tout d'abord choisi de fournir des assurances hypothécaires pour aider les institutions financières à assurer le report d'intérêts, et qu'en second lieu nous avons offert la subvention uniquement dans les cas où il n'y a pas d'autre technique disponible, ce qui en effet a consisté, je suppose, à choisir un taux d'intérêt entre 4 p. 100 ou 5 p. 100, comme nous avons vu cela se produire sur le marché l'année dernière.

J'aimerais que M. Crombie fournisse la raison pour laquelle nous avons choisi 5 p. 100 et la technique utilisée.

**M. Crombie:** Il y a deux points en ce qui concerne le facteur d'avoir propre de 5 p. 100. Le premier a trait aux relations que nous aurions avec les établissements de prêts en termes d'application du programme. Nous avons besoin de leur coopération par suite de leur réseau de contacts avec tous leurs débiteurs hypothécaires. Au fil des ans, il a été déterminé que chaque fois que l'avoir propre est inférieur à 5 p. 100 les propriétaires de maison ne sont pas encouragés à y demeurer et à continuer à payer leurs hypothèques, de sorte que le risque de saisie augmente considérablement.

L'autre aspect de la question est que le taux de 5 p. 100 ne s'applique qu'après avoir tenu compte des intérêts différés, donc en général, les propriétaires sont admissibles à un taux d'environ 8 p. 100 de leur avoir propre. Environ 3 p. 100 de cet avoir propre pourraient s'appliquer aux paiements d'intérêt différé.

En ce qui concerne le nombre de propriétaires, dans ces circonstances, dont l'avoir propre serait en fait de moins de 5 p. 100, et qui seraient admissibles aux subventions à environ 20 p. 100 d'intérêt, approximativement 40 000 ont un montant de dettes dépassant 30 p. 100 de leur revenu brut. De ce nombre, il y en a aussi environ 25 p. 100 dont l'avoir propre serait de moins de 5 p. 100. Il s'agit donc d'environ 10 000 personnes admissibles aux subventions à un taux d'intérêt de 20 p. 100.

**Le sénateur Buckwold:** Ces mesures s'appliquent-elles aux propriétaires dont les maisons sont financées par la SCHL, lorsque vous traitez directement avec eux?

**M. Crombie:** Oui, monsieur. Elles s'appliquent aussi aux propriétaires qui ont obtenu leur hypothèque d'autres prêteurs ou assureurs.

**Le sénateur Buckwold:** Naturellement, la loi de la Saskatchewan à ce sujet m'intéresse, étant donné que je suis originaire de cette province. Cette loi prévoit une méthode différée de report d'intérêt pour les propriétaires qui sont dans une situation extrêmement difficile. Quels seront les effets de



[Text]

al Plan in that province? Is the federal government looking at doing anything like that itself?

**Mr. Crombie:** We are hoping that the Canada Mortgage Renewal Plan will be an incentive for the people to solve their mortgage payment problem as opposed to having to use recourse to the Saskatchewan legislation.

**Senator Buckwold:** You do not feel that there is a major conflict there, and that people are more likely to use the Saskatchewan plan, which in fact says, "You don't have to pay for a year, if you can prove you're not able to pay"?

**Mr. Crombie:** But there will still be sanctions against an individual, potentially, at the end of the legislation. There is still a debt that has to be met. The Canada Mortgage Renewal Plan assists people in overcoming what could be a temporary hump in their payment difficulties.

**Senator Buckwold:** Then you do not foresee any conflict in that regard.

My next question is, what control do you have over the rate that the mortgage company is charging on the deferral element? Are they able to get all the market will bear, because the applicant is so happy that he has a renewal, or what?

**Mr. Crombie:** On the application form we look at the interest rate that the lender is charging, and we expect that that interest rate will be within what we call the NHA range, which is, in effect, the range of interest rates being charged by all of the lenders at that particular time; so that there is a range that we check against.

**Senator Cook:** It is an average.

**Mr. Crombie:** It is an average. It can be within a three-quarters of a point range of the market rate.

**Senator Roblin:** I wanted to get confirmation on the numbers here. Could the witness give me, again, the number of units which qualify under the 30 per cent rule, and the number which qualify under the 5 per cent rule? I want to compare that with the numbers that are expected to take advantage of it.

**Hon. Mr. Cosgrove:** I should explain that the one figure given was at a particular interest rate. There is no single answer to the question. It depends on what the interest rate is at the time the applicant applies for renewal. I think what was given was an example at a set interest rate. Depending on where the interest rates are, the number of people who, for example, would require income above 30 per cent will vary.

**Senator Roblin:** Quite so. I appreciate that this is a difficult number to arrive at. What I am really asking is this. We know it is for a very limited period of time; we have a rough idea of what the interest rate has been, and is likely to be in that

[Traduction]

ces mesures sur le Régime canadien de renouvellement hypothécaire dans cette province? Le gouvernement fédéral entend-il prendre des mesures de ce genre?

**M. Crombie:** Nous espérons que le Régime canadien de renouvellement hypothécaire encouragera les propriétaires à résoudre leur problème de remboursement de leur hypothèque au lieu d'avoir recours à la loi de la Saskatchewan.

**Le sénateur Buckwold:** Vous n'avez pas l'impression qu'il peut y avoir un grave conflit ici, et que les propriétaires auront probablement recours au régime de la Saskatchewan qui, en fait, dit: «Vous n'avez pas à faire de paiements durant une année, si vous pouvez prouver que vous n'êtes pas en mesure de payer»?

**M. Crombie:** Mais il y a encore des sanctions possibles pour le propriétaire, lorsque la loi prendra fin. Il y aura encore la dette à rembourser. Le Régime canadien de renouvellement hypothécaire aide les propriétaires à surmonter ce qui pourrait être une difficulté temporaire pour le remboursement de leur hypothèque.

**Le sénateur Buckwold:** Donc, vous ne prévoyez aucun conflit à ce sujet.

Ma question suivante est, quel contrôle exercez-vous sur les taux des sociétés hypothécaires à l'égard des intérêts reportés? Sont-elles en mesure de répondre à la demande, parce que le propriétaire est si heureux d'obtenir un renouvellement, ou quelle est la situation?

**M. Crombie:** Nous vérifions le taux d'intérêt relatif aux prêts sur la formule de demande, et nous comptons que le taux d'intérêt sera conforme à celui de la Loi nationale sur l'habitation qui est, en fait, le taux d'intérêt courant de tous les prêteurs; donc, nous sommes en mesure de vérifier.

**Le sénateur Cook:** Il s'agit d'une moyenne.

**M. Crombie:** Oui. Le taux peut varier de trois quarts de point du taux courant du marché.

**Le sénateur Roblin:** Je voulais simplement une confirmation. Le témoin pourrait-il me donner de nouveau le nombre d'unités admissibles conformément au règlement établissant la limite à 30 p. 100 et le nombre de tous ceux qui sont admissible aux termes du règlement concernant l'avoir propre de 5 p. 100? Je veux comparer ces chiffres avec le nombre des propriétaires que l'on s'attend à voir bénéficier de ce régime.

**L'honorable M. Cosgrove:** Je dois vous expliquer que le chiffre cité concernait un taux d'intérêt particulier. Il n'y a pas de réponse unique à cette question. Tout dépend du taux d'intérêt courant au moment où le propriétaire présente une demande de renouvellement. Je crois que l'on a fixé un taux d'intérêt simplement pour donner un exemple. Ainsi, le nombre de propriétaires dont les dettes dépassent 30 p. 100 du revenu variera selon le taux d'intérêt courant au moment du renouvellement.

**Le sénateur Roblin:** C'est juste. Je comprends qu'il est difficile d'en arriver à un nombre exact. En réalité, ce que je demande est ceci. Nous savons que ce régime sera en vigueur durant une période de temps limitée; nous avons une idée

[Text]

period of time; and have we any ball park figure as to the possible number of people to whom this might apply, and what percentage of those people you expect to come forward? It is a tough question to answer.

**Hon. Mr. Cosgrove:** The plan is one which will cover the period from September 1, 1981 to November 12 of this year. I have read much on interest rates and the expected area of levelling off for interest rates over the next six months. I wish I could, with certainty, tell you what I, as a minister reporting to Parliament for CMHC, think interest rates will be four months from now. In some ways we are guessing, too.

**Senator Roblin:** Let me rephrase my question. You are six months into the program. What do you know now?

**Hon. Mr. Cosgrove:** We know now that which we have given in evidence; that is, we have approximately 700 identified applicants. There are others we have not put a figure on, who remain with the individual mortgage holders. Perhaps Mr. Crombie could answer any further questions more specifically, Mr. Chairman.

**Mr. Crombie:** Over the period of the plan, it is expected that there will be about 725,000 mortgages renewing. Based on our experience during the first four months into the plan, and based also on the expectation that interest rates will be in the 19 to 20 per cent range for the next eight months, we expect that there will be 37,600 people with GDS—gross debt service—in excess of 30 per cent; that is, approximately 40,000 home owners. Of that number, it is our expectation that approximately 25 per cent would be eligible for a grant—they would, in effect, have less than 5 per cent equity in their homes. The 75 per cent balance would be eligible for deferral, but we do not expect that all of those people eligible for deferral will actually apply and request it. There will be some drop-off factor that is yet to be determined. We are expecting that the net drop-off factor might be as much as 50 per cent. If it is, the total number of home owners assisted under the Canada Mortgage Renewal Plan will be 23,500. That figure includes the 9,400—nearly 10,000—who apply and are eligible for grants, and approximately 14,000 who are eligible for deferral and actually take it up.

**Senator Roblin:** Thank you, that is precisely what I wanted to know. May I ask a further question? What number of foreclosures has the government on its books now with respect to its own mortgage operations?

**Hon. Mr. Cosgrove:** I would like to ask Mr. Boivin, who is the senior vice-president, to answer that question.

**Mr. R. J. Boivin, Senior Vice-President, Program Operations, Canada Mortgage and Housing Corporation:** I have the actual number of claims paid—that is foreclosures—in terms

[Traduction]

approximative de ce que les taux d'intérêt sont et seront probablement au cours de cette période; et nous avons un chiffre approximatif du nombre possible de propriétaires qui peuvent avoir recours à ce régime, ainsi que du pourcentage des propriétaires que l'on s'attend à voir présenter une demande? Est-il difficile de répondre à cette question?

**L'honorable M. Cosgrove:** Le régime s'applique à la période du 1<sup>er</sup> septembre 1981 au 12 novembre de cette année. J'ai beaucoup lu en ce qui concerne les taux d'intérêt et le niveau auquel on s'attend à ce qu'ils se stabilisent au cours des six prochains mois. Je voudrais bien pouvoir vous dire avec certitude, à titre de ministre responsable de la SCHL devant le Parlement, ce que je prévois que seront les taux d'intérêt d'ici quatre mois. Nous faisons aussi des hypothèses, d'une certaine façon.

**Le sénateur Roblin:** Permettez-moi de reformuler ma question. Le programme est en vigueur depuis six mois. Qu'avez-vous appris depuis ce temps?

**L'honorable M. Cosgrove:** Nous avons appris les faits que nous avons cités au cours du témoignage; soit que nous avons environ 700 demandes. Il y en a d'autres que nous n'avons pas comptées, dont l'hypothèque est détenue par un particulier. Peut-être M. Crombie pourrait-il répondre plus précisément aux autres questions, monsieur le président.

**M. Crombie:** Au cours de la période où s'applique ce régime, on s'attend à ce qu'il y ait environ 725 000 renouvellements hypothécaires. Selon notre expérience au cours des quatre premiers mois de ce régime, et selon les prévisions voulant que les taux d'intérêt varient de 19 à 20 p. 100 au cours des prochains huit mois, nous nous attendons à ce qu'il y ait 37 600 propriétaires dont la dette dépasse 30 p. 100 du revenu brut; soit un total d'environ 40 000 propriétaires. De ce nombre, nous nous attendons à ce qu'environ 25 p. 100 soient admissibles à une subvention—dont l'avoir propre dans leur propriété serait en fait moins de 5 p. 100. Les autres 75 p. 100 seraient admissibles à des intérêts différés, mais nous ne nous attendons pas à ce que tous les propriétaires admissibles présentent effectivement une demande. Il y aura un facteur de réduction qu'il reste à déterminer. Nous nous attendons à ce que ce facteur net atteigne jusqu'à 50 p. 100. Dans ce cas, le nombre total de propriétaires bénéficiant de l'aide du Régime canadien de renouvellement hypothécaire serait de 23 500. Ce chiffre comprend les 9 400—presque 10 000—qui ont présenté une demande et qui sont admissibles aux subventions, et environ 14 000 qui sont admissibles au report d'intérêts et qui en bénéficient.

**Le sénateur Roblin:** Merci, c'est précisément ce que je voulais savoir. Puis-je poser une autre question? Jusqu'à maintenant, quel est le nombre des saisies hypothécaires par le gouvernement dans le cadre de ses propres opérations hypothécaires?

**L'honorable M. Cosgrove:** J'aimerais demander à M. Boivin qui est le premier vice-président, de répondre à cette question.

**M. R. J. Boivin, premier vice-président aux programmes et aux opérations, Société canadienne d'hypothèques et de logement:** J'ai ici le nombre de réclamations qui ont été rembour-



[Text]

of the situation where indeed the corporation, the MIF, or the Mortgage Insurance Fund, does take over the property. To give you an idea of the trends over the last few years in terms of units, in 1978 we acquired roughly 8,700 units. As you know, it peaked in 1979 at 17,000 units and went down to 12,000 units in 1980 and roughly 8,000 units in 1981.

Looking at the breakdown between singles, condominiums and multiples, in 1980 we acquired 7,400 singles and roughly 5,000 singles in 1981. We acquired 4,600 multiples in 1980 and, in 1981, roughly 3,300 multiples. It can be seen, then, that there is a trend downwards in terms of actual claims received; that is, the foreclosures that you have mentioned.

**Senator Roblin:** I see, but these foreclosures do not come within the ambit of this piece of legislation because they precede it, is that correct?

**Hon. Mr. Cosgrove:** Yes.

**Senator Cook:** How much equity in the home must a prospective home owner have to get a mortgage in the first place?

**Mr. Boivin:** Do you mean a home owner mortgage?

**Senator Cook:** Yes.

**Mr. Boivin:** There is a ratio of the loan to value to be calculated, but the modest house would require 5 per cent equity so that the prospective purchaser would be able to qualify for a NHA loan.

**Senator Roblin:** Could I ask another question on the mortgage situation? How many of these 55,700 foreclosures are still in the hands of the organization and how many have been resold?

**Mr. Boivin:** There are 14,700 units that are currently owned by the corporation. To give a breakdown between the singles and the multiples, in the multiples we have roughly 5,500 units and 90 projects, the balance being either condominium units or single, detached units, which are the typical home owner units.

**Senator Cook:** You mentioned that the home owner should have around 5 per cent equity. Do you make any analysis as to his ability to carry income as against charges?

**Mr. Boivin:** Yes, very much, sir. The applicant must qualify under what we call a Gross Debt Service Ratio; that is, the total of the principal, interest, taxes and half of the condominium fees, should it be a condominium, must not exceed 30 per cent of the applicant's gross income. In calculating gross income, we include 50 per cent of the spouse's income if the spouse is working.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, with regard to the interest deferral, when does the applicant have to pick that up? When does he have to start paying that and at what rate? Is it simply tacked onto the far end of the mortgage?

**Mr. Crombie:** Yes, sir, it would be capitalized throughout the year and, if that mortgage came up for renewal at the end

[Traduction]

sées—soit les saisies hypothécaires—où le FAH, ou le Fonds d'assurance hypothécaire a repris la propriété. Pour vous donner une idée du nombre de logements qui ont été saisis au cours des quelques dernières années, en 1978 nous avons repris environ 8 700 logements. Comme vous le savez, on a atteint un sommet en 1979 avec 17 000 logements pour tomber à 12 000 logements en 1980 et environ 8 000 en 1981.

Quant à la répartition entre les logements individuels, en co-propriété et collectifs, en 1980 nous avons repris 7 400 logements individuels et environ 5 000 en 1981. Nous avons repris 4 600 logements collectifs en 1980 et environ 3 300 en 1981. On peut donc voir qu'il y a eu tendance à la baisse en ce qui concerne les réclamations reçues; c'est-à-dire les saisies hypothécaires que vous avez mentionnées.

**Le sénateur Roblin:** Je vois, mais ces saisies hypothécaires ne relèvent pas de ce projet de loi parce qu'elles sont antérieures, n'est-ce pas?

**L'honorable M. Cosgrove:** Oui.

**Le sénateur Cook:** En premier lieu, quel doit être le montant de la mise de fonds initiale d'un futur propriétaire pour obtenir une hypothèque?

**M. Boivin:** Voulez-vous dire une hypothèque pour une maison familiale?

**Le sénateur Cook:** Oui.

**M. Boivin:** Il faut calculer en pourcentage de la valeur du prêt, mais pour une maison modeste, la mise de fonds initiale du futur propriétaire doit être de 5 p. 100 pour être admissible à un prêt en vertu de la Loi nationale sur l'habitation.

**Le sénateur Roblin:** Puis-je poser une autre question concernant la situation hypothécaire? Combien de ces 55 700 saisies hypothécaires sont encore entre les mains de la société et combien ont été vendues?

**M. Boivin:** Actuellement, la société a encore 14 700 logements. Afin de fournir une analyse de la situation entre les unités simples et les collectives, dans les collectives nous avons environ 5 500 unités et 90 projets, le reste étant soit des unités de condominium ou des unités simples, détachées qui sont les unités typiques de propriétaires de maison.

**Le sénateur Cook:** Vous dites que le propriétaire doit posséder un avoir propre de 5 p. 100. Ne faites-vous aucune analyse de son revenu par rapport à ses frais?

**M. Boivin:** Oui, certainement. Le demandeur doit répondre aux conditions de ce que nous appelons l'amortissement brut en sa dette, c'est-à-dire que le total du principal, de l'intérêt, des impôts et la moitié des frais du condominium, s'il s'agit d'un condominium, ne doivent pas dépasser 30 p. 100 du revenu brut du demandeur. En calculant le revenu brut, nous incluons le cas échéant, 50 p. 100 du revenu du conjoint.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, en ce qui concerne l'intérêt différé, quand le demandeur doit-il commencer à le payer et à quel taux? Est-ce simplement ajouté à la fin de l'hypothèque?

**M. Crombie:** Oui, monsieur, il est capitalisé tout au long de l'année, et si cette hypothèque doit être renouvelée à la fin de



[Text]

of the year, he would continue amortizing the remaining outstanding balance over the remaining term at the then current rate.

**Senator Roblin:** It really is tacked on at the end of the mortgage, then?

**Mr. Crombie:** Yes, sir.

**Senator Cook:** Is the \$3,000 grant income tax-free?

**Mr. Crombie:** Yes, sir, it is.

**Senator Cook:** It really is worth more than \$3,000, then, is it?

**Mr. Crombie:** Effectively, it is, yes.

**Senator Roblin:** What I am concerned about is that mortgages are so short these days that we may be faced with a further problem here. What is the attitude of the department with respect to that?

**Hon. Mr. Cosgrove:** Mr. Hession would like to respond to that question, Mr. Chairman.

**Mr. R. V. Hession, President, Canada Mortgage and Housing Corporation:** Senator, if I understand your point, you have in mind the supply of mortgage funds as opposed to their cost, is that correct?

**Senator Roblin:** Well, I am thinking of both.

**Mr. Hession:** Indeed, the cost matter is, I think, very much the focus of this present program and policy, namely, the Canada Mortgage Renewal Plan.

The supply question, inasmuch as the plan contemplates relatively short-term mortgages, is not a problem. We are actively surveying lenders—that is, banks, trust companies, loan companies, etc.—on a monthly basis. They report to us that one-year money, indeed, three-year money, is in relatively adequate supply. We would acknowledge that there could be a problem developing with respect to five-year term loans. I trust that that information helps you.

**Senator Roblin:** Yes. There is also the obvious problem that, on a one or two year mortgage, when it has to be renegotiated, the principal sum is that much larger and you have the compounding effect. If you do that for a series of very short-term mortgages, you have quite a compounding effect there. You may find that people would be vying for more assistance later on. I suppose, however, that we just have to wait and see.

**Senator Cook:** When these one-year mortgages are renegotiated, are there substantial legal and other fees involved or are those fees nominal?

**Mr. Crombie:** The fees are nominal. Generally they are in the area of \$50 to \$60.

**Senator McIlraith:** I have a question on another aspect, Mr. Minister. In your opening remarks you spoke of the \$350 million for the rental construction. I believe that, in conjunction with that amount, you mentioned the term "over two

[Traduction]

l'année, le propriétaire continue à payer la balance sur le délai à courir, au taux alors courant.

**Le sénateur Roblin:** En fait, c'est donc à la fin de l'hypothèque?

**M. Crombie:** Oui, monsieur.

**Le sénateur Cook:** Est-ce que la subvention de 3 000\$ est exemptée d'impôt?

**M. Crombie:** Oui monsieur.

**Le sénateur Cook:** Cela vaut donc plus que 3 000\$, n'est-ce pas?

**M. Crombie:** Oui, c'est bien cela.

**Le sénateur Roblin:** Ce qui me préoccupe c'est que les hypothèques sont à si court terme à l'heure actuelle que nous pouvons devoir faire face à un autre problème. Quelle est l'attitude du ministère à ce sujet?

**L'honorable M. Cosgrove:** M. Hession aimerait répondre à cette question, monsieur le Président.

**M. R. V. Hession, président, Société canadienne d'hypothèques et de logement:** Sénateur, si je comprends bien votre question, vous avez à l'esprit la fourniture de capitaux hypothécaires par rapport à leur coût, est-ce bien cela?

**Le sénateur Roblin:** Je m'intéresse aux deux questions.

**M. Hession:** En effet, la question du coût est, je pense, tout à fait essentielle à ce programme et cette politique actuels, normalement, le Régime canadien de renouvellement hypothécaire.

La question des capitaux, pour autant que le régime envisage des hypothèques à relativement court terme, n'est pas un problème. Nous étudions activement les prêteurs—c'est-à-dire, les banques, les sociétés de fiducie, les sociétés de prêt, etc.—sur une base mensuelle. Ces prêteurs nous font savoir que l'argent pour un an, en fait, pour trois ans, est relativement abondant. Nous reconnaissons qu'il pourrait y avoir un problème de prêts sur cinq ans. J'espère que ces renseignements vous sont utiles.

**Le sénateur Roblin:** Oui. Il existe aussi le problème évident que, sur une hypothèque d'un an ou de deux ans, lorsqu'elle est renouvelée, le principal est beaucoup plus élevé et vous avez les intérêts composés. Si vous faites cela pour un ensemble d'hypothèques à très court terme, vous avez un effet composé assez important. Vous verrez que les gens demanderont encore de l'aide plus tard. Je suppose, cependant, que nous devons attendre et voir ce qui se produira.

**Le sénateur Cook:** Lorsque ces hypothèques d'un an sont renouvelées, y a-t-il des frais juridiques élevés ou ces frais sont-ils simplement nominaux?

**M. Crombie:** Les frais sont nominaux. Ils se situent en général entre 50\$ et 60\$.

**Le sénateur McIlraith:** J'ai une question à poser sur un autre aspect, monsieur le ministre. Dans vos remarques d'ouverture, vous avez parlé de 350\$ millions pour la construction de logements locatifs. Je crois que, en liaison avec ce montant,

[Text]

fiscal periods." Could you clarify for me just exactly what period that extra money will be available for rental construction?

**Hon. Mr. Cosgrove:** Yes, senator. I would refer you to budget papers of November 12, 1981. This is the document headed "The Budget in More Detail." Appearing at page 14 of the document are the details of the financing for the Canada Mortgage Renewal Plan and the Canada Rental Supply Plan. The document provides as follows:

Provision has been made for these housing proposals by special allocations of \$150 million in 1982-83 and \$200 million in 1983-84 to the Social Affairs envelope. The latter amount is intended to cover potential future year liabilities associated with these measures and to provide, within the fiscal framework, a contingent reserve for future measures, should they be required.

Since that statement was made and, indeed, since the introduction of the legislation in the house, the government has indicated that it has now made a commitment to fund an additional 15,000 rental units under the program. With respect to the \$200 million allocated for 1983-84, the funds that would be required to meet liabilities to get a total of 30,000 units available, if they were built this year, the government has indicated that they will accelerate that program.

**Senator McIlraith:** That means the first fiscal period starts tomorrow. Is that correct?

**Hon. Mr. Cosgrove:** Yes.

**Senator McIlraith:** Just on the administrative side of this rental supply program, are you in the same position as you indicated for the other program in your administrative work to have it in operation?

**Hon. Mr. Cosgrove:** Yes, indeed, senator. It is possible we may even be further advanced, because I have been under some pressure in the House of Commons since the middle of last year to address the short supply of rental accommodation. It has been my objective since the budget to have the machinery well oiled so as to put that plan in action as soon as the legislation and the legal requirements are passed to have the plan going.

**The Chairman:** Well, Mr. Minister, that means having the money, too.

**Hon. Mr. Cosgrove:** Yes, indeed. there are other things such as, for example, the proposal call; the wording of the advertisements that will go into the newspapers inviting the development industry to make application to take up the fund; the regulations required to put these in place. All of that has been prepared and we are ready to move as soon as the legislation is available.

**Senator McIlraith:** Have you been receiving applications in anticipation of the legislation being passed?

[Traduction]

vous avez parlé de «deux périodes fiscales». Pourriez-vous préciser exactement quelle est la période durant laquelle l'argent supplémentaire sera disponible pour ces constructions?

**L'honorable M. Cosgrove:** Oui, sénateur. Je vous renvoie au document budgétaire du 12 novembre 1981. C'est le document intitulé «Le plan complet du budget.» À la page 14 de ce document se trouvent des détails du financement pour le Régime canadien de renouvellement hypothécaire et pour le Régime canadien de construction de logements locatifs. On y lit ce qui suit:

Des fonds ont été prévus pour ces propositions, au moyen d'une dotation spéciale de 150\$ millions en 1982-1983 et de 200\$ millions en 1983-1984 à l'enveloppe des Affaires sociales. Cette dernière somme servira à amortir les passifs qui pourront découler de ces mesures dans les années à venir et d'assurer, dans le cadre financier, une réserve contingente pour des mesures futures si elles s'avéraient nécessaires.

Depuis que cette déclaration a été faite et, en fait, depuis l'introduction de la mesure législative à la Chambre des communes, le gouvernement a indiqué qu'il a maintenant pris l'engagement de financer 15 000 unités de location supplémentaires dans le cadre du programme. En ce qui concerne les 200\$ millions affectés pour 1983-1984, les fonds serviraient à amortir les passifs pour obtenir un total de 30 000 unités, et si elles étaient construites cette année, le gouvernement a indiqué qu'il accélérerait ce programme.

**Le sénateur McIlraith:** Cela signifie que la première période fiscale commence demain. Est-ce exact?

**L'honorable M. Cosgrove:** Oui.

**Le sénateur McIlraith:** Dans le domaine administratif de ce programme d'aide à l'habitation, vous trouvez-vous dans la même position que celle que vous avez indiquée pour l'autre programme?

**L'honorable M. Cosgrove:** Oui, en effet, sénateur. Il est possible que nous soyons même plus avancés, parce qu'on me presse à la Chambre des communes depuis le milieu de l'année dernière de m'occuper de fournir des immeubles locatifs. Cela a été mon objectif depuis le budget de tout faire pour mettre ce programme en fonctionnement dès que les nécessités législatives et juridiques le permettront.

**Le président:** Monsieur le ministre, cela signifie qu'il faut aussi avoir l'argent nécessaire.

**L'honorable M. Cosgrove:** Oui, en effet. Il y a d'autres choses comme par exemple un appel de propositions; la rédaction des annonces qui seront mises dans les journaux invitant l'industrie à présenter une demande pour profiter du fonds; les règlements étaient nécessaires pour pouvoir mettre ces activités en place. Tout cela a été préparé et nous sommes prêts à agir dès que les mesures législatives nécessaires seront adoptées.

**Le sénateur McIlraith:** Avez-vous reçu des demandes en prévision de la loi qui sera adoptée?



[Text]

**Hon. Mr. Cosgrove:** The corporation has not formally received those, but I know, from individuals in the development industry, of many who are waiting to take advantage of the program.

**Senator McIlraith:** There have been inquiries developing in anticipation?

**Hon. Mr. Cosgrove:** Yes, indeed.

**Senator Buckwold:** Mr. Chairman, if we have moved from the mortgage to the housing aspect, could the minister give us some sort of general statement on the housing and rental accommodation, the programs and the increase from 15,000 to 30,000 units? Could he explain how the interest-free loans operate and who qualifies, perhaps telling us a little bit about the co-operative housing and its impact? Perhaps he could give us an overview of the programs we are discussing here.

**Hon. Mr. Cosgrove:** I will ask Mr. Boivin to give the specifics of the plan, but as a general statement I should say that the vacancy rates for rental accommodation in most metropolitan areas across this country are at a level lower than usual or than traditionally accepted by the corporation or the government as being normal or healthy. Consequently, this new funding was made available under a program that could quickly, and we think with a certain attraction, invite and entice the developers to get into the quick construction of modest rental accommodation.

We began by indicating we would start a first roll of 15,000 units. After the preparation of the budget in the fall of last year, in the absence of other initiatives coming, for example, from some of the provinces who had talked about some of the programs, it became apparent that with the funding set aside we should accelerate that, because of the continuing deterioration of the vacancy situation in modest rental accommodations in metropolitan areas. One-third of these units are designated as rent geared to income and they will be under programs in which the Government of Canada will share with the provinces the subsidy so as to make the program a part of this Canada rental supply plan.

**Senator Buckwold:** Have the provinces agreed to the formula?

**Hon. Mr. Cosgrove:** After the budget I had the opportunity of meeting with all of the provincial Ministers of Housing with the exception of the minister from Quebec who did not want to meet with me. That was in November and December. I explained the outline of the plan and had discussions with those provinces who had been contemplating, for example, entry into a similar market situation. I am thinking specifically of British Columbia, Alberta and Ontario. We indicated to them that we felt that the Government of Canada should move ahead with this initiative, and that those provinces who were similarly contemplating moving in response should do so under a program administered in co-operation with the federal government. That would be done through CMHC with this program so there would be no overlapping and we would not be

[Traduction]

**L'honorable M. Cosgrove:** La société n'a pas officiellement reçu ces demandes mais je sais, par l'industrie, que beaucoup attendent de profiter du programme.

**Le sénateur McIlraith:** Y a-t-il eu des demandes de renseignements au sujet de cette loi?

**L'honorable M. Cosgrove:** Oui, il y en a eu.

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur le président, si nous sommes passés de l'hypothèque à l'habitation, le ministre pourrait-il nous donner une sorte de déclaration générale sur l'habitation et les logements locatifs, les programmes et l'augmentation de 15 000 à 30 000 unités? Pourrait-il expliquer comment les prêts sans intérêt fonctionnent et qui présente les qualités requises pour être admis et peut-être nous dira-t-il quelque chose de l'habitation coopérative et de ses conséquences? Il pourrait peut-être nous donner une vague idée des programmes dont nous discutons en ce moment.

**L'honorable M. Cosgrove:** Je vais demander à M. Boivin de vous donner les détails du régime mais en tant que déclaration générale, je dirais que le taux de vacances pour la location dans la plupart des régions métropolitaines se trouve à un niveau moins élevé que d'habitude et à ce qui a été accepté de façon traditionnelle par la société ou le gouvernement comme étant normal. Par conséquent, ce nouveau mode de financement a été établi en vertu d'un programme qui pourrait rapidement, et nous espérons qu'il présentera un certain attrait, inviter les promoteurs et les encourager à s'occuper de la construction rapide de logements à loyer modique.

Nous avons commencé par indiquer que nous commencerions par une première série de 15 000 unités. Après la rédaction du budget de l'automne de l'année dernière, en l'absence d'autres initiatives, par exemple, de certaines des provinces qui ont parlé de certains programmes, il est devenu évident qu'avec un financement, nous devons accélérer le pas, par suite de la détérioration permanente des vacances dans les logements à prix modiques dans les régions métropolitaines. Un tiers de ces unités sont conçues en fonction des revenus et relèveront de programmes partagés avec les provinces dans le cadre de la construction de logements locatifs.

**Le sénateur Buckwold:** Les provinces ont-elles accepté la formula?

**L'honorable M. Cosgrove:** À la suite du budget, j'ai eu l'occasion de rencontrer tous mes homologues provinciaux à l'exception du ministre du Québec qui n'a pas voulu me rencontrer. C'était en novembre et décembre. J'ai fait un résumé du régime et en ai discuté avec les provinces qui avaient envisagé, par exemple, de créer un marché de ce genre. Je songe particulièrement à la Colombie-Britannique, à l'Alberta et à l'Ontario. Nous leur avons dit que nous croyons que le gouvernement du Canada devait poursuivre cette initiative et que ces provinces, qui songeaient également à prendre des mesures correspondantes, devaient le faire dans le cadre d'un programme géré en coopération avec le gouvernement fédéral. Ceci pourrait être fait par l'entremise de la SCHL afin qu'il n'y ait pas chevauchement et que nous ne nous rencontrions



[Text]

building in the same market. In other words, we would not be competing with one another or bumping into one another. So there has been that co-operation with the provinces under this legislation.

You mentioned non-profit and co-operative housing. The government's program of 25,000-unit allocation under section 56.1 is continuing. If, therefore, implicit in your question is: "What is being done to address the housing needs of those people in the low and low-to-moderate income levels?", this program of 30,000 units of rental accommodation has to be seen in conjunction with the 25,000 units that are the co-operative non-profit organizations such as, for example, the co-operative programs of the City of Ottawa or the City Home Project in metropolitan Toronto, or the many non-profit organizations in Vancouver that provide accommodation at a modest rental because of the pay-down under that plan from prevalent interest rates to 2 per cent under section 56.1.

**Senator Buckwold:** What about the interest-free portion that you talked about?

**Hon. Mr. Cosgrove:** I would like Mr. Boivin to talk about the \$7,500 interest-free second mortgage.

**Mr. Boivin:** First of all, senator, the objective of the plan is to ease or facilitate the transition period from the present market rents to what we call economic rents. In other words, we see across the country now that the rents generated by projects are market rents which are far lower than would be required to meet the operating costs of the projects. They are below what we call the economic rents. That is largely due, historically, to restraints having been put on rent increases.

As you know, many of these projects are now facing much higher interest rates, and it is the intention of the plan to ease the transition from the present market rents to the situation that will exist when the projects rents will indeed equal the economic rents. That transition will be accomplished by two instruments. The first, which requires an amendment referred to by the minister, is the flexibility given to CMHC through those amendments to underwrite higher loans based on proper premiums. With the current premiums, which have been in the act for 15 years—in fact they were initially set in 1954—one cannot underwrite loans which exceed the value of those projects based on the present rents. In other words, if we were to sell those projects on the market as the fund acquires and resells them, there would be a tremendous loss. We are not right now at liberty to charge additional premiums for that additional risk, and, therefore, we are limiting our loans now to something like 45 or 50 per cent. This is definitely not acceptable from the industry's point of view and it is an impediment to rental construction.

The second part of the plan has to do with the interest-free loans to which you referred. The interest-free loan basically will be established through competition with industry. Mr. MacEachen in his budget speech referred to the figure \$7,500. There have been some representations made by industry and the provinces that that amount is not enough. However, when one looks at the amount required to assist a developer, it is not too far out. We must consider that if we allow a developer a

[Traduction]

pas sur le même marché. En d'autres mots, que nous n'entrons pas en concurrence l'un avec l'autre. Ainsi il y a eu cette coopération avec les provinces dans le cadre de cette loi.

Vous avez parlé des projets coopératifs d'habitation et des projets sans but lucratif. Le programme gouvernemental pour la construction de 25 000 unités de logement conformément au paragraphe 56.1 est maintenu. Ainsi, si votre question est: «Que fait-on pour répondre aux besoins des personnes à revenu faible ou moyen?»; ce programme de 30 000 unités de logement locatif est établi en conjonction avec les 25 000 unités d'associations coopératives et de corporations sans but lucratif comme, par exemple, les projets coopératifs de la ville d'Ottawa ou le City Home Project du Toronto métropolitain, ou les nombreuses organisations sans but lucratif de Vancouver qui assurent des logements à loyer modique grâce au taux de 2 p. 100 prévue au paragraphe 56.1.

**Le sénateur Buckwold:** Pouvez-vous nous en dire plus long sur cette fraction libre d'intérêt dont vous avez parlé?

**L'honorable M. Cosgrove:** J'aimerais que M. Boivin parle de la deuxième hypothèque libre d'intérêt de 7 500\$.

**M. Boivin:** Tout d'abord, sénateur, l'objectif du projet est de faciliter la période de transition des loyers du marché actuel à ce que nous appelons des loyers économiques. En d'autres mots, nous voyons que dans le pays tout entier les loyers créés par le projet sont de beaucoup inférieurs aux montants qui seraient nécessaires pour assurer les coûts d'exploitation de ces projets. Ils sont inférieurs à ce que nous appelons les loyers économiques. Ceci est dû en grande partie aux restrictions qu'on a toujours imposées aux augmentations de loyers.

Comme vous le savez, bon nombre de ces projets font maintenant face à des taux d'intérêt beaucoup plus élevés et le projet vise à faciliter la transition des loyers actuels jusqu'au moment où les loyers du projet seront de fait égaux aux loyers économiques. Cette transition se fera de deux façons. Tout d'abord, il y a la souplesse accordée à la SCHL grâce à des modifications, celles dont a parlé le ministre, afin de garantir des prêts plus élevés en fonction de primes appropriées. Les primes actuelles, appliquées depuis 15 ans—elles ont été à l'origine établies en 1954—ne peuvent nous permettre de garantir des prêts qui dépassent la valeur des projets fondés sur les loyers actuels. En d'autres mots, si nous voulions vendre ces projets sur le marché au fur et à mesure que le fonds les acquiert et les revend, nous subirions des pertes considérables. Nous ne sommes pas en mesure maintenant d'imposer des primes supplémentaires pour des risques additionnels, et, ainsi, nous limitons nos prêts à environ 45 ou 50 p. 100. L'industrie juge que cela est absolument inacceptable et nuit à la construction de logements locatifs.

La deuxième partie du programme porte sur les prêts libres d'intérêt dont vous avez parlé. Un prêt du genre sera fondamentalement établi par concurrence avec l'industrie. M. MacEachen dans son exposé budgétaire a parlé de 7 500\$. L'industrie et les provinces ont laissé entendre que ce montant ne suffit pas. Toutefois, lorsqu'on étudie le montant nécessaire pour aider les promoteurs, ce n'est pas si illogique. Nous ne devons pas oublier que si nous permettons à un promoteur

[Text]

greater loan on that project, you are acknowledging an operating deficit. In other words, the project revenues are insufficient to meet the repayment of that loan. This is what is presently preventing industry from constructing rental accommodation.

We have found though that that gap is very much influenced by interest rates. Whatever the interest rate is at the time that a loan is negotiated by the developer—and it can vary across the country—has a big influence. Construction is also influenced by the willingness or ability of the developer to have a long-term view of the viability of the project and be able to accept a cash-flow deficit, providing there is light at the end of the tunnel and a long-term gain to him. Through the competition process and as soon as the act is amended, we will invite industry to express an interest in the program. Those who have expressed an interest in the program will be given all the details of the interest-free loan, our new underwriting practices and the process for selection of the proposals. Within 30 days of the closing date for the reply to such invitations, CMHC will be committing on those units.

**Senator Buckwold:** You have not explained how the interest-free aspect works.

**Mr. Boivin:** It would take the form of a second mortgage on the property. It would not be repayable, and it would not bear interest for 15 years. In the 16th year the loan would start to be repayable and would be amortized over the remaining life of that mortgage and at the then current interest rate. The loan would be called if the developer were to default on the first mortgage. However, if a project were, say, registered as a condominium at the start, we will allow it to be converted to a condominium as opposed to a rental during that period.

**Senator Buckwold:** So nothing would be repayable until the 16th year?

**Mr. Boivin:** That's right.

**Senator Cook:** And it would be for a maximum of 30 years?

**Mr. Boivin:** It would vary, but usually it would be around 35 years on a rental. So there would be 20 years to amortize the mortgage.

**Senator Buckwold:** Could you give me an outline of how you would finance a project of 100 units under your rental supply plan? If a developer says he is prepared to build 100 units at a cost of \$30,000 per unit. The total would be \$3 million. What would the financing arrangement be for that developer?

**Mr. Boivin:** We will look at the value of the project in terms of cost, the developer's investment, the revenue the project will generate and resale value. This value is usually established by the revenue the project will generate and what an investor would be prepared to invest. In other words, we are looking at

[Traduction]

d'avoir un prêt plus important pour ce projet, c'est reconnaître qu'il y a un déficit d'exploitation. En d'autres mots, les recettes du projet ne suffisent pas au remboursement de ce prêt. C'est ce qui empêche actuellement l'industrie de construire des logements locatifs.

Nous avons toutefois découvert que cet écart est influencé dans une grande mesure par les taux d'intérêt. Peu importe le taux d'intérêt au moment où le prêt est négocié par le promoteur—et il peut varier selon la région—il a tout de même une très grosse influence. La construction est également influencée par le désir ou la possibilité pour le promoteur d'avoir une perspective à long terme de la viabilité du projet et d'être en mesure d'accepter un déficit d'auto-financement, à condition qu'il semble y avoir un certain espoir et un gain pour lui à long terme. Par des appels d'offres et dès que la loi sera modifiée, nous inviterons les membres de l'industrie à nous faire part de leur intérêt pour le programme. Ceux qui auront exprimé cet intérêt recevront tous les détails sur les prêts libres d'intérêt, nos nouvelles pratiques de garantie et le procédé de sélection des propositions. Dans les 30 jours suivant la date de clôture fixée pour les soumissions, la SCHL déterminera qui sera chargé de ces logements.

**Le sénateur Buckwold:** Vous n'avez pas expliqué comment fonctionnait les prêts libres d'intérêt.

**M. Boivin:** Ils prendraient la forme d'une deuxième hypothèque sur la propriété. Ils ne seraient pas remboursables et il n'y aurait pas d'intérêt pendant 15 ans. La seizième année, le prêt serait alors remboursable et serait amorti sur le reste de la durée de cette hypothèque et aux taux d'intérêt alors en cours. Le remboursement du prêt serait exigé si le promoteur manquait à ses engagements dans le cadre de la première hypothèque. Toutefois, si un projet était classé par exemple comme habitation en copropriété au départ, nous permettrons qu'on le convertisse comme logement en copropriété plutôt qu'en logement locatif pendant cette période.

**Le sénateur Buckwold:** Rien ne serait remboursable avant la seizième année?

**M. Boivin:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** Et ce contrat aurait une durée maximale de trente ans?

**M. Boivin:** La durée varierait, mais en général on parle d'une durée d'environ trente-cinq ans. Il y aurait donc vingt ans pour amortir l'hypothèque.

**Le sénateur Buckwold:** Pourriez-vous me donner un aperçu de la façon dont vous procéderiez pour financer un projet de 100 logements dans le cadre de votre régime de construction de logements locatifs? Si un promoteur dit qu'il est prêt à construire cent logements à un coût de 30 000\$ par logement. Le total serait de 3 millions \$. Quelle entente de financement conclueriez-vous avec ce promoteur?

**M. Boivin:** Nous étudierons la valeur du projet au point de vue coût, investissement du promoteur, revenu que produira le projet et valeur de revente. Cette valeur est en général établie en fonction du revenu que produira le projet et le montant que l'investisseur serait prêt à investir. En d'autres mots, nous



[Text]

the rental project in terms of investment. We already know that in most market areas in Canada this figure would be a very low percentage of the cost. Therefore, it would require equity from the developer but not to the extent that it would make sense in terms of investment. CMHC under the new premium structure would then be able to increase that loan beyond that figure providing there are proper guarantees, letters of credit and collateral securities. CMHC would always insist that there would be a minimum equity in that project, of, say, 20 per cent. Once that loan is struck, then you have to look at what the project can support in terms of revenue, at the cash flow deficit and whether or not there are proper guarantees to assure CMHC and the Mortgage Insurance Fund that that cash flow will be available to support that project.

Through negotiations and accepting proper guarantees of lines of credit and other such instruments, CMHC would arrive at the maximum loan for that developer and that project which it could insure in the confidence that the project and the premium would be on a full cost recovery basis. It is a commitment of the corporation that these new amendments will cause no loss to the fund.

**Senator Buckwold:** Do you have any rent ceilings on these projects as a percentage of income?

**Mr. Boivin:** Basically we are looking for modest accommodation as opposed to luxury accommodation. We do not have rent ceilings in terms of insisting that these projects be in low income units. As the minister pointed out, to address that affordability issue, one-third of those units can be supported through the Rent Supplement Program, which is basically a joint shared-cost program with the provinces. The rental rates would be based on the market rate for what we can say is modest accommodation.

**Senator Cook:** In other words, the rent could take care of increased taxes and things of that nature?

**Mr. Boivin:** Yes.

**Senator Buckwold:** I am still trying to figure out where the second mortgage comes in on these so-called interest-free aspects. Under normal circumstances the developer presents a project and asks for 80 per cent financing or whatever CHMC which is geared to the rental income that will support the debt and the other items you have described. With the interest rate hovering around 18 per cent today, and considering the fact that it could go up to as high as 20 per cent, it seems to me that the whole scheme becomes completely impractical unless somebody is going to pay \$900 a month for a 500-square foot apartment. How does your interest-free proposal make it practical for such a project to go ahead?

**Mr. Boivin:** As you have pointed out, the project itself cannot support the financing. Aside from the project revenue, the developer may as well be willing and able to satisfy us with proper guarantees that he could support part of the financing, although it would probably not be all of it. So you could have a situation where the combination of project revenues and the

[Traduction]

études le projet d'habitation en fonction de l'investissement. Nous savons déjà que dans la plupart des marchés canadiens, ce chiffre représenterait un très faible pourcentage du prix. Il serait donc nécessaire pour le promoteur d'avoir un certain avoir propre mais non pas dans la mesure où cela influencerait l'investissement. La SCHL, dans le cadre du nouveau système structurel des primes, serait alors en mesure d'accroître le prêt au-delà de ce chiffre s'il y a des garanties appropriées, des lettres de crédit, et des garanties collatérales. La SCHL exigerait toujours d'avoir un avoir propre minimal dans ce projet, comme 20 p. 100 par exemple. Une fois le prêt accordé, vous devez étudier ce que le projet peut supporter au point de vue revenu, en déficits de trésorerie et savoir s'il y a des garanties appropriées pour assurer à la société et au Fonds d'assurance hypothécaire que la trésorerie permettra de soutenir le projet.

Grâce à des négociations et en acceptant les garanties appropriées sur le crédit et autres éléments de ce genre, la société pourrait arriver au prêt maximum pour ce promoteur et ce projet, en étant convaincue que le projet et la prime seront pleinement récupérés. La société s'engage à ce que ces nouvelles modifications n'entraîneront pas de pertes pour le fonds.

**Le sénateur Buckwold:** Avez-vous une idée du loyer maximum pour ces projets en pourcentage des revenus?

**M. Boivin:** Fondamentalement, nous cherchons des logements modiques par opposition à des logements luxueux. Nous n'avons pas de maximum pour les loyers et nous n'insistons pas pour que ces projets soient des logements à loyers modiques. Comme le ministre l'a signalé, pour parler des prix abordables, un tiers de ces logements peut être assuré dans le cadre du programme de complément de loyer, qui est fondamentalement un programme à frais partagés avec les provinces. Les loyers sont établis d'après les taux du marché pour des logements comparables.

**Le sénateur Cook:** Autrement dit, ils suffisent à rembourser les augmentations de taxes et autres frais de cette nature?

**M. Boivin:** Oui.

**Le sénateur Buckwold:** J'essaie toujours de savoir en quoi la deuxième hypothèque concerne-t-elle le soi-disant prêt sans intérêt. Habituellement l'entrepreneur présente un projet et demande à la SCHL de le financer à 80 p. 100 d'après les revenus tirés du loyer qui devrait permettre de renflouer la dette et les autres postes dont vous avez parlé. Avec un taux d'intérêt qui court autour de 18 p. 100 à l'heure actuelle et qui pourrait bien grimper à 20 p. 100, le plan a l'air totalement irréalisable à moins qu'on dénicher des gens prêts à payer \$900 au moins pour un appartement de 500 pieds carrés. En quoi votre proposition de prêts sans intérêt pourrait-elle rendre pareil projet réalisable?

**M. Boivin:** Comme vous l'avez signalé, le projet en soi ne peut s'autofinancer. À par les revenus qu'il crée, l'entrepreneur peut se contenter de garanties en bonne et due forme qui lui permettent d'assumer une partie du financement, même s'il ne s'agirait probablement pas de tout le financement. Il pourrait arriver que les recettes et le déficit du projet soient ensemble



[Text]

deficit on the project could be supported by the developer to, say, 70 per cent, leaving 10 per cent to be further financed. Therefore, that part of the financing should not be repayable or bear interest for a period sufficiently long to make sure that the market can adjust, and that is where you get into your figures of \$7,500, \$7,000, \$6,000 or whatever. In other words, part of that project debt would not be repayable and would not bear interest for 15 years.

**Senator Buckwold:** And after 15 years you would begin to charge interest, but it would not be on a cumulative basis up to that time?

**Mr. Boivin:** No, it would start at that point.

**Senator Buckwold:** Would you also subsidize the operating costs on the same basis?

**Mr. Boivin:** The initial *proforma* of the project would take into account the operating costs at the time the loan is approved. The developer would be expected to increase the rents over the years to cover any increases. Even those provinces which have rent controls allow increases in operating costs, taxes, financing and so on.

**Senator Buckwold:** You feel then that this program will attract developers on a very large scale in the areas which qualify?

**Mr. Boivin:** We are very confident that with consultation with the industry and through proper competition, the program will be successful.

**Senator Cook:** Will you tell us something about land costs? Are they still going up?

**Mr. Boivin:** The big unknown here, I think, is with regard to the elimination of tax shelters in rental housing, the soft-cost provisions such as MURBS. It is my personal opinion that land costs will come down as a result of those measures because land costs, in my view, were allowed to escalate because of the tremendous incentives for investors who were prepared to put large equities into these projects knowing that the real equity to them, post-tax, was 50 per cent. I think that will have an effect on land prices, but this is a purely personal opinion.

**Senator Cook:** In recent years, of course, they have soared.

**Mr. Boivin:** Yes, particularly in tight market areas such as Vancouver and Toronto.

**Senator Cook:** Is there a difficulty in obtaining municipal permits?

**Mr. Boivin:** That situation will vary across Canada. Various municipalities have different zoning by-laws, and I do not think we can generalize. For example, in Vancouver there is a land shortage, and land is at a premium. The province is looking at ways to solve that problem.

[Traduction]

assumés par l'entrepreneur, disons dans une proportion de 70 p. 100 laissant un autre 10 p. 100 qu'il faudrait financer. Donc, cette partie-là du financement ne devra pas être remboursable ou porter intérêt pendant une période assez longue pour permettre au marché de se rétablir et c'est cette partie du financement qui se traduit par des chiffres de l'ordre de 7 500\$, 7 000\$, 6 000\$ et ainsi de suite. Autrement dit, une partie de la dette de ce projet ne sera pas remboursable ou ne portera pas intérêt pendant 15 ans.

**Le sénateur Buckwold:** Et après 15 ans vous commencez à exiger les intérêts, mais non sur une base cumulative?

**M. Boivin:** Non, on commencerait à les exiger à partir de cette date.

**Le sénateur Buckwold:** Est-ce que vous subventionnez aussi les frais d'exploitation sur la même base?

**M. Boivin:** La formule initiale du projet tiendra compte des frais d'exploitation au moment où le prêt est approuvé. L'entrepreneur augmenterait ses loyers au fil des ans en fonction de ces frais d'exploitation. Même les provinces qui régissent les loyers accordent des hausses tenant compte des frais d'exploitation, des taxes, des coûts du financement et ainsi de suite.

**Le sénateur Buckwold:** Vous considérez donc que ce programme va attirer des entrepreneurs en masse dans les régions au programme admissible?

**M. Boivin:** Il n'y a aucune raison pour que le programme, après consultations avec l'industrie et grâce à une saine concurrence ne soit pas un succès.

**Le sénateur Cook:** Pourriez-vous nous parler du coût des terrains. Sont-ils à la hausse?

**M. Boivin:** Je crois que la grande inconnue à ce sujet tient à la suppression des abris fiscaux, les dispositions flexibles concernant les coûts qui sont prévus aux termes du Programme d'immeubles résidentiels à unités multiples. Je crois personnellement que ces mesures feront tomber le coût des terrains car si on a permis qu'il grimpe, c'est à mon avis à cause de l'attrait formidable que ces terrains représentent qui ne demandaient pas mieux que d'investir dans ce domaine sachant que le rendement réel après impôt était de l'ordre de 50 p. 100. Je crois qu'elles influent sur le prix des terrains, mais c'est une opinion purement personnelle.

**Le sénateur Cook:** Les terrains ont certainement augmenté ces dernières années.

**M. Boivin:** Oui, surtout dans les régions où le marché était particulièrement serré, comme à Vancouver et à Toronto par exemple.

**Le sénateur Cook:** Existe-t-il un problème concernant l'obtention de permis municipaux?

**M. Boivin:** La situation diffère d'une région à l'autre. Les municipalités ont différents règlements de zonage et il ne faudrait pas généraliser. Par exemple, à Vancouver, il y a pénurie de terrains et ils sont très chers. La province cherche des moyens de résoudre ce problème.

[Text]

**Senator Buckwold:** One of the great providers of rental accommodation over the last seven years has resulted from the encouragement given by MURBs. Your government has seen fit to first eliminate them and now to extend them. Is it the intention of the government to continue a MURB program which would be a very major incentive for the provision of housing—and we saw that just a few weeks ago in December when it was extended? In my opinion, it was one of the salvations in providing housing for the people of Canada. The cost, of course, was an income tax deduction as against using the subsidies provided through CMHC.

**Hon. Mr. Cosgrove:** No, it is not the government's intention to continue MURB financing. The \$350 million, \$7,500-per-unit program that we have just talked about, is designed to be a substitute incentive to the MURB program.

I admit that it was a major incentive backbone of the multiple construction industry, but there were features of that program addressed in this budget, which the Minister of Finance indicated were an attempt to bring equity into the tax system. The incentives that were given went, primarily, to those people who took advantage of the tax breaks offered under that program. These people were, primarily, in upper income brackets, so that was of benefit to a very small group of Canadians at higher income levels.

In addressing his objective of introducing equity into the system, the minister has decided that that incentive will no longer be offered. The government feels that it could more efficiently and with more equity address the other aspect of the plan, which was to get rental accommodation started through the \$7,500 grant.

The \$7,500 grant program has advantages over the MURB program. Number one, it generates 100 per cent of rental units whereas the MURB program was also responsible for construction of condominiums, and in most cases, high-priced luxurious condominium developments. Number two, as Mr. Boivin indicated, the corporation will maintain some control over the kind of construction that is built under this program and its location based on the vacancy rates in tight markets. We think this is a more effective way of addressing housing needs as opposed to the MURB program which, though a valuable incentive and a useful program in terms of tax adjustments to certain Canadians, nonetheless was not as good a tool in terms of addressing specified housing needs. Finally, the provision of rent geared to income, which is a social program, was not available in these units. It could not be controlled under the MURB program.

Another feature which has not been touched upon is the requirement of five per cent of these units being made avail-

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** Bon nombre de logements locatifs ont été construits grâce au programme IRUM au cours des sept dernières années. Votre gouvernement a jugé bon d'abord de le supprimer et ensuite d'en étendre l'application. A-t-il toujours l'intention de poursuivre ce programme qui est un stimulant de premier ordre dans la construction de logements. Nous en avons eu confirmation il y a quelques semaines à peine, en décembre plus précisément, lorsqu'on a décidé de le prolonger. À mon avis, il a été l'un des facteurs qui ont permis de donner un toit à un certain nombre de Canadiens. Il représentait, bien sûr, un manque à gagner en matière d'impôts mais il faudrait voir ce qu'il coûtait par rapport aux subventions accordées par la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

**L'honorable M. Cosgrove:** Non, le gouvernement n'a pas l'intention de continuer à financer le programme IRUM. Le projet de 350 millions \$, celui de 7 550 \$ par unité dont nous venons tout juste de parler, a pour but justement de remplacer l'IRUM.

Je reconnais que l'IRUM a été un stimulant de premier plan dans la construction de logements multiples, mais les mesures prises dans le budget à son sujet visaient, comme l'a rappelé le ministre des Finances, à rendre le régime fiscal plus équitable. Les stimulants prévus dans le cadre de ce programme s'adressaient surtout à un petit groupe qui pouvait se prévaloir de ce genre de dégrèvement fiscal. Il s'agissait de gens pour la plupart dans les tranches de revenu supérieures; autrement dit, le programme avantagéait un très petit groupe de Canadiens parmi les mieux nantis.

Pour rendre le régime fiscal plus équitable, le ministre a décidé de le supprimer. Le gouvernement considérait qu'il était possible de rendre plus équitables et plus efficaces les aspects positifs du régime qui étaient de mettre en chantier un plus grand nombre de logements locatifs grâce à cette subvention de 7 500 \$.

Cette subvention est avantageuse par rapport au programme IRUM. Premièrement, elle a pour but de produire uniquement des unités de logement locatif alors que l'IRUM portait également sur la construction de logements en copropriété, pour la plupart chers et luxueux. Deuxièmement, comme M. Boivin l'a indiqué, la Société canadienne d'hypothèques et de logement maintiendra un certain contrôle sur la sorte de bâtiments construits aux termes du nouveau programme et sur le taux des loyers en se fondant sur le nombre de logements vacants dans les régions où la demande est forte. Nous croyons que c'est un meilleur moyen que le programme IRUM pour combler ces besoins en logements même s'il a été efficace et très profitable, à certains Canadiens sur le plan fiscal; le nouveau programme constitue quand même un meilleur mécanisme pour arriver à cette fin. En dernier lieu, les unités construites aux termes de l'IRUM n'étaient pas des logements à caractère social puisque ce programme ne comportait pas de dispositions établissant le loyer en fonction du revenu. On ne pourrait régir les loyers dans le cadre de ce programme.

Une autre caractéristique qu'on a pas touchée est celle qui prévoit que cinq pour cent des unités ainsi construites seront



[Text]

able to handicapped persons. This social incentive of the government could not be controlled in the MURB program.

We believe that this new program is certainly targeted more to meet specified housing needs.

We appreciate that, with MURBs not continuing, a major incentive is removed, but we think this is a more effective substitute than MURBs.

**Senator Buckwold:** Certainly no one would argue with your program because it is needed and, in my opinion, it should be working side by side with the MURB program. Looking at the overall housing industry and its ripple effect right through the economy, it seems to me shortsighted in that regard.

Has anyone ever done a cost study as to the effects on the federal treasury of the MURB program as against the effects on the federal treasury in utilizing CMHC as the instrument of constructing these kinds of homes which, in fact, cost so much money?

**Hon. Mr. Cosgrove:** I would ask Mr. Hession to go into the particulars, but I know that the Department of Finance was motivated in retiring from the MURB program because of the downstream costs to the treasury of the ongoing tax write-offs. As you know, in the overall scheme, those write-offs require the government to find its resources elsewhere. I think it was those downstream costs that worried the treasury, and was a fact which was taken into account in coming up with a program which has been designed to be a two-year program. It will be reviewed or terminated at the end of two years.

The pressure for the MURB program was very hard to resist, but it is an on-again-off-again program. This program was not continued during 1979, during the Conservative government. It was re-introduced in 1980.

In answer to your question, I am sure that these downstream costs were a worry to officials of the Department of Finance.

**Senator Cook:** There was no need to treat this as a substitute for the MURB program—you could have them both.

**Hon. Mr. Cosgrove:** I would ask Mr. Hession to answer that question.

**Mr. Hession:** In dealing with the first question of relative cost benefits, I suppose those studies have been done and, indeed, the government did determine that it was cost-beneficial to change direction in the way which has been announced. However, there is a very important aspect of the so-called MURB tax provisions that are generally overlooked. As you may know, the benefits to the investor took, generally, two forms: First, his ability to write off against other income on an ongoing basis particularly in relation to capital cost allowance, but almost more important, if not indeed more important, are the soft costs which generally take into account the pre-development or pre-construction costs. The MURB investor has been able to write off those costs up front, and they can be quite substantial, depending on the project.

[Traduction]

offertes aux personnes handicapées. Pareille mesure sociale n'était pas possible aux termes du programme IRUM.

Nous croyons que le nouveau programme est davantage axé sur certains besoins précis en matière de logement.

Nous nous rendons compte, bien sûr, qu'en supprimant l'IRUM, on supprime du même coup un stimulant de taille, mais nous croyons que les nouvelles mesures feront encore davantage.

**Le sénateur Buckwold:** Personne n'oserait certes remettre en question votre programme puisqu'il comble un besoin, mais à mon avis, il devrait fonctionner parallèlement au programme IRUM. Étant donné que l'industrie du bâtiment a des effets d'entraînement sur toute l'économie, le programme me semble manquer d'envergure.

A-t-on fait une étude comparative du coût du programme IRUM au Trésor fédéral et de ce qu'il en aurait coûté si on avait fait appel à la Société centrale d'hypothèques et de logement pour construire ce genre de logements qui coûtent effectivement très cher?

**L'honorable M. Cosgrove:** M. Hession est mieux en mesure de répondre à cette question, mais je sais que le ministère des Finances voulait se retirer du programme IRUM à cause des fonctions opérées sur le trésor fédéral par les amortissements fiscaux qu'il permettait. Vous n'êtes pas sans savoir que dans l'ensemble, ces amortissements forçaient le gouvernement fédéral à chercher des sources de revenus ailleurs. Je crois que c'est ce manque à gagner qui inquiétaient le Trésor et qui ont été effectivement retenues pour établir un programme de deux ans. Ce programme sera revu ou supprimé à la fin de cette période.

Il était difficile de tenir devant les pressions que le programme IRUM exerçait, mais c'était une mesure qu'on pouvait suspendre ou remettre en place à volonté. On ne l'a pas poursuivi en 1979 sous le gouvernement conservateur et elle a été réintroduite en 1980.

Pour répondre à votre question, je suis convaincu que cette saignée opérée dans les deniers publics inquiétait les fonctionnaires du ministère des Finances.

**Le sénateur Cook:** Pourquoi faire du nouveau programme un substitut de l'IRUM? Pourquoi ne pas garder les deux?

**L'honorable M. Cosgrove:** Monsieur Hession voudra peut-être répondre à cette question.

**M. Hession:** Pour que ce qui est de la première question concernant les coûts et les avantages relatifs de ce programme, je suppose qu'on a mené l'étude en question puisque le gouvernement a effectivement décidé qu'il en coûtait moins de modifier l'orientation de ce programme prévue à l'origine. Mais il existe un aspect très important de l'avantage fiscal de l'IRUM qu'on a généralement passé sous silence. Vous savez peut-être que les bénéfices pour les investisseurs ont été réalisés sur deux plans: Premièrement, la possibilité d'imputer les amortissements de coût en capital, sur une base courante, à d'autres revenus, mais plus important encore, les dispositions extensibles de ce programme qui tiennent compte généralement des coûts préalables à la mise en chantier. Celui qui a investi aux termes du programme IRUM était capable d'amortir ses coûts



[Text]

I mention that soft cost feature because there does remain with the Income Tax Act the ability for a developer to write off those so-called soft costs so long as he is retaining the project for his own account. In other words, he is not syndicating it for sale to third parties.

With respect to your other point regarding marrying the historic tax incentives with the minister's current program, in effect, I can say that, as long as the developer is retaining the project in his own account, indeed that marriage takes place. However, it falls apart when merchant builders, as they are called, build, syndicate and sell.

So, from CMHC's point of view, there is another benefit—that is, having more competent property management firms retaining these projects over the long term. We see that as being beneficial.

**Senator Cook:** Accepting your explanation, as I do, what does that have to do with CMHC? Your explanation dealt with what the Minister of Finance might do about loss of revenues, but that has nothing to do with you.

**Mr. Hession:** I understood the honourable senator's question related to the minister's and the corporation's interest in seeing rental construction go ahead in the country, however accomplished. I simply tried to explain that, while it is our objective to see adequate production, the means to that end we believe are adequate. Indeed, with the changes, it is more beneficial.

**Senator Buckwold:** You did not answer the question relating to the cost to the treasury of those two programs.

**Mr. Hession:** I do not have the specific figures with me. I simply was acknowledging the fact that an examination has been done. The options with respect to cost benefits have been examined. I did indicate, without getting into the specifics, that the government determined that it was cost beneficial in light of the facts that resulted from that examination.

**The Chairman:** Mr. Minister, there are several other programs involved here, one entitled the "Canada Home Renovation Plan". Would you tell us what that program entails?

**Hon. Mr. Cosgrove:** Mr. Chairman, I should like to caution you at the outset that that program is not part of this legislation. That is an independent program.

**The Chairman:** I noticed that on second reading debate in the house you did discuss that. However, if it is not part of this legislation, and does not drain away from the funds that are available to support this legislation, then we have no concern with that.

**Hon. Mr. Cosgrove:** It is not part of this legislation. The funding for the Canada Home Renovation Plan, which was

[Traduction]

au départ, coûts qui peuvent être passablement substantiels compte tenu de l'importance du projet.

Si je parle de cette disposition sur l'extension des coûts, c'est parce qu'aux termes de la Loi sur le revenu, un entrepreneur peut les amortir tant qu'il conserve le projet pour lui-même. Autrement dit, il n'en fait pas un consortium pour fins de vente à des tierces parties.

Pour ce qui est de votre deuxième point concernant l'assortiment des stimulants fiscaux qui existaient déjà avec les dispositions du programme actuel du ministre, il est exact que tant qu'il conserve son projet, l'entrepreneur peut effectivement assortir les stimulants en question au programme actuel. Mais cette disposition est nulle dans le cas d'un constructeur commercial comme on les appelle qui ne construit que pour vendre en consortium.

Pour la Société canadienne d'hypothèques et de logement, le nouveau programme comporte un autre avantage, il y aura davantage d'entreprises de gestion plus compétentes qui garderont les projets plus longtemps. Nous considérons que c'est l'un des éléments positifs de cette mesure.

**Le sénateur Cook:** En quoi votre expectation concerne-t-elle la Société canadienne d'hypothèques et de logement? Vous parlez des mesures que le Ministre pourrait prendre au sujet des pertes et des revenus, mais cela n'a rien à voir avec vous.

**M. Hession:** J'ai cru comprendre que la question de l'honorable sénateur concernait l'intérêt que le Ministre et la Société portent à la relance de l'industrie du bâtiment au Canada. Je m'efforçais simplement d'expliquer que nous avons pris les bons moyens, à notre avis, pour relancer la production de logements, puisque c'est là l'objectif que nous poursuivons. En fait les changements seront encore plus avantageux.

**Le sénateur Buckwold:** Vous n'avez pas répondu à la question concernant les coûts de ces deux programmes au Trésor fédéral.

**M. Hession:** Je n'ai pas les détails en main. Mais je ne faisais que rappeler qu'une étude avait été faite à ce sujet. Les deux options en matière de coût avantages ont été bel et bien examinées. Et j'ai effectivement indiqué, sans entrer dans les détails, que le gouvernement avait estimé, après avoir pris connaissance de cette étude, que le programme était avantageux.

**Le président:** Monsieur le ministre, il existe plusieurs autres programmes visés en l'occurrence, dont l'un s'intitule «Programme de rénovation des maisons canadiennes». Pourriez-vous nous dire en quoi consiste exactement ce programme?

**L'honorable M. Cosgrove:** Monsieur le président, je tiens à vous avertir, au départ, que ce programme ne fait pas partie du présent projet de loi. Il s'agit d'un programme indépendant.

**Le président:** Je me rappelle que vous en avez parlé lors du débat de deuxième lecture à la Chambre. Mais s'il ne fait pas partie du projet de loi à l'étude et qu'il n'empiète pas par conséquent sur les crédits débloqués à cette occasion, pourquoi en parler?

**L'honorable M. Cosgrove:** Il ne fait pas partie du projet de loi à l'étude. Le financement du Plan de rénovation des

[Text]

announced by me on March 23, is not part of the financing referred to me earlier.

However, I should indicate, briefly, that this is an initiative taken by the government in order to stimulate job generation in the construction trades—the home renovation trades. It is primarily a fast job-creation program for the home improvement trades.

This plan is funded by \$30 million from the Minister of Finance. The plan will invite homeowners to invest \$2 for every \$1 provided under the plan, to a maximum of \$3,000 for each individual homeowner. We calculate that it could create 10,000 jobs as soon as the program is in place and under way, but it is not part of this legislation.

**The Chairman:** Mr. Minister, there are two other programs that were discussed when you spoke on second reading debate on this bill. I see that you persist in using the alphabet to describe the programs. We are getting so many uses of that, that I think one should carry a ready reference in the way of a pocket-sized directory as to what the combination of the different letters means. There are two programs that are lettered in this way; AHOP and ARP. The first is the Assisted Homeownership Plan, and the other is the Assisted Rental Program.

First of all, do these programs involve the taking of any of the moneys assigned to the major programs of mortgage renewal, and so forth, or are they quite independent of those moneys?

**Hon. Mr. Cosgrove:** These are existing programs under the Canada Mortgage and Housing Corporation. The Assisted Rental Plan is that—a plan that was designed to stimulate rental construction. This program commenced in, I believe, 1974 or 1975.

The Assisted Home Ownership Plan was also an incentive program initiated by the government, but was a single-unit family accommodation program.

The Assisted Homeownership Plan was a plan which provided a subsidy for the first five years of the acquisition by a family of a single unit. Bill C-89, by its provisions and the funding that will flow from its passage, will assist and will, in effect, double the cap on the subsidy under the Assisted Home Ownership Plan.

The ARP is independent of this legislation.

**The Chairman:** Have you any estimate on the extent to which the AHOP may affect or make use of the moneys that are designed for the funding of the programs which you described earlier?

**Hon. Mr. Cosgrove:** I should like to ask Mr. Crombie to give you some figures as to how many units were built under that program, and what our expectation is of the number of people who might apply for mortgage renewal provisions contained in the Canada Mortgage Renewal Plan.

[Traduction]

maisons canadiennes, annoncé le 23 mars, ne fait pas partie des subventions dont il a été question tout à l'heure.

Mais je dois rappeler brièvement que cette initiative a été prise par le gouvernement afin de créer des emplois dans les métiers de la construction, ceux du domaine de la rénovation résidentielle. C'est un programme de création rapide d'emplois dans les métiers qui concernent la restauration des habitations.

Le ministre des Finances a prévu 30 millions \$ pour financer ce plan. Il constitue en quelque sorte une invitation lancée aux propriétaires leur demandant d'investir deux dollars pour chaque dollar accordé dans le cadre de ce projet jusqu'à concurrence de 3 000 \$ pour une seule personne. Il devrait créer quelque 10 000 emplois dès son lancement selon nous, mais il ne fait pas partie du projet de loi à l'étude.

**Le président:** Monsieur le ministre, il existe deux autres programmes qui ont été étudiés lors de votre intervention au cours du débat de deuxième lecture du bill actuellement à l'étude. Je vois que vous continuez d'utiliser des abréviations pour décrire ces programmes. Nous en avons tellement à l'heure actuelle qu'il faudrait se munir d'un dictionnaire de poche pour pouvoir comprendre ce que signifie les diverses combinaisons de lettres. Il existe deux programmes qui portent les sigles PAAP et PALL. Le premier est le Programme d'aide à l'accession à la propriété et le deuxième le Programme d'aide au logement locatif.

Première précision: ces programmes empiètent-ils sur les crédits prévus pour les grands programmes de renouvellement des hypothèques et ainsi de suite, ou sont-ils totalement indépendants côté financement?

**L'honorable M. Cosgrove:** Il s'agit de programmes courants de la Société canadienne d'hypothèques et de logement. Le Programme d'aide au logement locatif a pour but de relancer la construction de ce genre de logement. Il est entré en vigueur si je ne m'abuse en 1974 ou en 1975.

Quant au Programme d'aide à l'accession à la propriété, il a été lui aussi un programme de relance du gouvernement, mais il ne concernait que les maisons unifamiliales.

Ce programme prévoyait une subvention pour les cinq premières années d'acquisition d'un logement unifamilial par une famille. Le bill C-89, grâce à ses dispositions et aux crédits qui seront débloqués une fois qu'il sera adopté, permettra de doubler les montants accordés dans le cadre du Programmes d'aide à l'accession à la propriété.

Le nouveau programme n'est absolument pas visé par le projet de loi à l'étude.

**Le président:** Avez-vous une idée de la part des crédits prévus pour le financement des programmes que vous avez décrits plus tôt qui sera consacrée au PAAP?

**L'honorable M. Cosgrove:** Je vais demander à M. Crombie de vous donner des chiffres sur le nombre d'unités qui ont été construites en vertu de ce programme et combien de personnes pourraient prévaloir du Régime canadien de renouvellement des hypothèques.



[Text]

**Mr. Crombie:** There were 138,700 units originally designated under the Assisted Home Ownership Plan. The AHOP comprised two elements as it evolved, one element being borrowers receiving the grant component and others receiving an interest reduction loan. These programs have terminated but there still continues, in effect, a situation where there are large numbers of homeowners who are still receiving contributions under the original program. I suppose that there are approximately 25,000 homeowners who are still receiving contributions under the original program.

Those people receiving the contributions under that program are not eligible for assistance under the Canada Mortgage Renewal Plan. Only those who originally received the interest reduction loan would be eligible under the Canada Mortgage Renewal Plan. There was, however, a provision made earlier this year to extend the assistance to the AHOP contribution recipients so that they would not be penalized in comparison to the terms of the provisions of the Canada Mortgage Renewal Plan.

In terms of the actual proportion of those who we think will take advantage of the CMRP, we expect to be former AHOP clients, we do not have the particular statistics with us today. I would expect that there may be a reasonable proportion within the total number, because they tended to be people who made a smaller down payment and who purchased more modest accommodation.

**The Chairman:** Mr. Crombie, I was simply assuming that the \$350 million the minister referred to had been arrived at by a determination of what the needs might be for the Canada Mortgage Renewal Plan and the Assisted Homeownership Plan. These programs that have had an earlier commencement date, how much of an inroad do you think they will make on this amount?

**Mr. Crombie:** As I have stated, the contribution is totally separate, so there will be no impact by AHOP contributors on the \$350 million. In the Canada Mortgage Renewal Plan, we make no distinction between former AHOP borrowers who received interest reduction loans and other mortgagors. So, in effect, in the \$350 million there are no moneys designated for assistance to AHOP contribution recipients.

**The Chairman:** You are telling us that when contemplating spending any of this \$350 million, there is some place where you have to present your credentials in order to qualify for a draw. Who makes the decision?

**Mr. Crombie:** For the Canada Mortgage Renewal Plan, which comprises about \$25 million of the total of the \$350 million—that is, the plan in effect just to assist people renewing their mortgages—the process followed is that lenders, on renewal of a mortgage with their client, would identify those people who are in excess of 30 per cent GOS, assisting them to take advantage of the plan and forwarding the application to

[Traduction]

**M. Crombie:** Dans le cadre du Programme d'aide à l'accession à la propriété, 138 700 unités ont été retenues au départ. Ce programme comportait deux éléments: premièrement, l'élément subvention des intérêts sur le prêt qui a été abolie après 1976, mais qu'un très grand nombre de propriétaires reçoivent toujours aux termes des dispositions prévues à l'origine. Je crois qu'il reste encore environ 25 000 propriétaires de maisons qui reçoivent toujours de l'aide à ce titre.

Les bénéficiaires de cet élément du programme ne sont pas admissibles au Régime canadien de renouvellement des hypothèques. Seuls ceux qui ont bénéficié d'un prêt à faible intérêt pourront profiter de ce régime. Mais on a modifié le régime plutôt cette année pour que les bénéficiaires du PAAP ne soit pas pénalisés.

Quant à la proportion réelle de ceux qui pourrait se prévaloir du Régime canadien de renouvellement des hypothèques, dont je viens de parler, et nous avons tout lieu de croire que ce seront d'anciens clients du PAAP, nous n'avons pas de statistiques précises en main aujourd'hui. Mais il faut s'attendre à ce qu'une bonne part de cette clientèle soit d'anciens bénéficiaire du PAAP, car ce programme s'adressait à des gens qui n'avaient pas beaucoup d'argent à verser comme mise de fonds et qui achetaient des maisons plus modestes.

**Le président:** Monsieur Crombie, je ne faisais que présumer qu'on en était arrivé aux 350 millions \$ dont le ministre a parlé en établissant ce que pouvait être les besoins en logements dans le cadre du Régime canadien de renouvellement des hypothèques et du Plan d'aide à l'accession à la propriété. Comme ces programmes existent depuis quelques temps déjà, quelle part de cette somme vont-ils représenter selon vous?

**M. Crombie:** Les subventions premiers dans ce cadre du nouveau programme sont totalement distinctes de toute autres formes de subventions; donc le programme PAAP n'aura aucune incidence sur ces 350 millions \$. Nous ne faisons aucune distinction, aux termes du Régime canadien de renouvellement des hypothèques, entre ces anciens bénéficiaires du PAAP qui ont obtenu des prêts à faibles taux et d'autres emprunteurs. Donc, à la vérité, aucun crédit n'est prévu sur ces 350 millions \$ pour les bénéficiaires du PAAP.

**Le président:** Êtes-vous en train de nous dire que pour avoir droit à une part de ces 350 millions \$, il faut se présenter quelque part avec ses lettres de crédit? Qui prend la décision?

**M. Crombie:** En ce qui concerne le Régime canadien de renouvellement des hypothèques qui intervient pour environ 25 millions \$ du total de ces 350 millions \$, il ne concerne que les gens qui doivent renouveler leur hypothèque. Et c'est par l'entremise du prêteur, au moment du renouvellement, que les clients peuvent se prévaloir de ce régime et qu'ils doivent établir s'ils consacrent plus de 30 p. 100 de leurs revenus au



[Text]

us. We process the application and acknowledge the deferral of interest or will start making grants.

**The Chairman:** If the use of this money becomes extensive enough, it is quite likely that you might have to call upon the government again or reduce your program considerably.

**Mr. Crombie:** We will be assessing that as the year goes on, as we get closer to August and September.

**The Chairman:** Are there any other questions?

Mr. Minister, another item was referred to when you moved second reading of this bill in the House of Commons, namely, what was called the Rural Rehabilitation Assistance Program. Insofar as spending money is concerned, is that referable to making use of this \$350 million, or any part of it, or is the funding of that item separate and distinct and from other sources that the corporation may have?

**Hon. Mr. Cosgrove:** Mr. Chairman, the funding is distinct, but there may be some amendments that would have an impact on some of the underwriting practices under that program. Perhaps Mr. Boivin could assist me on that point.

**Mr. Boivin:** The Rural Rehabilitation Assistance Program basically was one that CMHC had been administering for a number of years using various instruments under the National Housing Act. There has been an evaluation done of that program and recommendations made to government in terms of improving the effectiveness of the program. That program will require legislative amendments, but it is not part of Bill C-89. It is something that would have to be addressed at a time that the program was announced and legislation tabled. I do not think, Mr. Minister, that the \$350 million and the NHA legislation are addressing these proposals at this time.

**The Chairman:** I take it that you mean that when any money is proposed to be spent on this Rural Rehabilitation Assistance Program, you then have to make your presentation to the government for the provision of money?

**Mr. Boivin:** Yes.

**The Chairman:** Is that part of the regular operations of Canada Mortgage and Housing Corporation?

**Mr. Boivin:** Yes.

**The Chairman:** Is it part of their business operations?

**Mr. Boivin:** It is the improvement of a program that is currently being delivered by CMHC. We have a mandate to recommend to government the improvements to that program for more effective policies, and, of course, to properly assess the financial implications of these programs.

[Traduction]

logement. C'est à ce moment qu'ils peuvent être aidés en faisant parvenir leur demande en conséquence. Nous étudions la demande et nous autorisons le report des intérêts ou alors nous commençons à accorder les subventions.

**Le président:** Une fois les crédits épuisés, vous devez faire de nouveau appel au gouvernement ou réduire considérablement le programme.

**M. Crombie:** Nous l'évaluerons au fur et à mesure jusqu'en août et septembre.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

Monsieur le ministre, il existe un autre programme dont il a été question lorsque vous avez proposé la deuxième lecture du projet de loi à la Chambre des communes, notamment, ce qu'on a appelé le Programme de remise en état des logements ruraux. Est-ce qu'il sera financé en totalité ou en partie sur ces 350 millions \$? A-t-on prévu une source de financement indépendante de la Société centrale d'hypothèques et de logement?

**L'honorable M. Cosgrove:** Monsieur le président, il s'agit d'un financement distinct, mais il se pourrait que des modifications apportées influent sur certaines pratiques de souscription prévues aux termes de ce programme. Peut-être M. Boivin pourrait-il nous éclairer davantage à ce sujet.

**M. Boivin:** Le Programme de remise en état des logements ruraux est administré par la société centrale d'hypothèques et de logement depuis un certain nombre d'années grâce à divers mécanismes prévus dans la Loi nationale sur l'habitation. On a fait une évaluation de ce programme et on a recommandé au gouvernement des moyens de l'améliorer. Il faudra prévoir des modifications législatives, mais il ne fait pas partie du bill C-89 et les mesures modificatives envisagées devraient être étudiées au moment où le programme sera officiellement annoncé et le projet de loi déposé. Je ne crois pas monsieur le ministre que les 350 millions \$ prévus et le projet de loi concernent pour l'instant la Loi nationale sur l'habitation.

**Le président:** Si je vous comprends bien, tout argent qu'on se proposerait de dépenser dans le cadre du Programme de remise en état de logements ruraux, devrait avoir fait préalablement l'objet d'instances de votre part auprès du gouvernement?

**M. Boivin:** Oui.

**Le président:** Est-ce que cela cadre avec les activités de la Société canadienne d'hypothèques et de logement?

**M. Boivin:** Oui.

**Le président:** Est-ce que cela fait partie de ses opérations commerciales?

**M. Boivin:** Il s'agit d'une amélioration à un programme qui est actuellement administré par la Société canadienne d'hypothèques et de logement. Nous avons comme mandat de recommander des améliorations à ce programme ou des politiques plus efficaces, et bien sûr, nous devons aussi lui faire une évaluation en bonne et due forme des répercussions financières que ces programmes auront.

*[Text]*

**The Chairman:** If the government does not accept your recommendations, then the program does not go ahead.

**Mr. Boivin:** That is correct.

**The Chairman:** Mr. Minister I interrupted you.

**Hon. Mr. Cosgrove:** That program is in operation. I have made recommendations to my cabinet colleagues in the social envelope to change and to improve the design of the program, and also to increase the funding provisions under that program, but it is not part of the \$350 million. Your question was somewhat difficult because one of the provisions of Bill C-89 is to permit the corporation to increase the amount of stipend paid to members of the board of directors of the corporation. Ten or 15 per cent of the time of the corporation directors over the past year has been spent in reviewing the native and rural programs. That is why I am saying there is no funding directly out of Bill C-89, but there are provisions and changes in this that indirectly have an impact on, on that other program.

**The Chairman:** In my question I did not have that in mind. I figured out that any money that might be used in that direction would be spending money that would get into circulation fairly quickly and, therefore, assist with the problems that you are facing.

You mentioned, and I notice in the bill that is before us, that there have been amendments proposed by the department. I think it has been indicated that these are technical amendments. Will you tell us what the nature of those amendments is and where they occur?

**Hon. Mr. Cosgrove:** Thank you, Mr. Chairman. Your description is accurate. I responded on the first day of hearings in the Public Works and Natural Resources Committee to a similar question posed by my critic in the official opposition by describing those amendments as being technical ones. They were passed in committee last week after some discussion, but they are, in essence, technical. I should like to ask counsel for the corporation, Mrs. Birtz, to summarize the amendments and tell us how many there are, and, generally, what they are.

**Mrs. L. I. Birtz, General Counsel, Canada Mortgage and Housing Corporation:** The technical amendments relate mainly to bringing our definitions up to modern-day business practices. For instance, we have changed the word "fee" that was previously used to the word "premium" because, as we know, in the insurance world the fee that is, charged is commonly referred to as a premium.

We have also removed from the bill certain amendments whereby the mortgage form was by regulation whereas now the corporation will have the ability to make changes in the

*[Traduction]*

**Le président:** Si le gouvernement n'accepte pas vos recommandations, le programme tombe à l'eau.

**M. Boivin:** C'est exact.

**Le président:** Monsieur le ministre, je regrette de vous avoir interrompu.

**L'honorable M. Cosgrove:** Ce programme est actuellement en vigueur. J'ai recommandé à mes collègues du cabinet chargés de l'enveloppe sociale d'en modifier et d'en améliorer la conception, et de relever les dispositions concernant le financement, mais ce relèvement des crédits ne ferait pas partie des 350 millions \$ dont nous discutons. Votre question est quelque peu difficile car une des dispositions du bill C-89 vise à permettre à la Société de majorer la rémunération des membres de son conseil d'administration. Les directeurs de la Société ont consacré entre 10 et 15 p. 100 de leur temps à revoir les programmes de logement pour autochtones et pour ruraux. C'est pour cette raison que je dis qu'il n'y a aucune subvention directement prévue dans le bill C-89 pour ces programmes, mais il comporte certaines dispositions et modifications qui ont des répercussions indirectes sur cet autre programme.

**Le président:** Je n'avais pas cet aspect du problème à l'esprit lorsque j'ai posé ma question. J'avais compté que l'argent qui pourrait être utilisé à cette fin serait des subventions qu'on pourrait mettre en circulation assez rapidement qui pourraient donc vous aider dans les problèmes auxquels vous vous heurtez.

Vous avez dit que le ministère avait proposé certaines modifications comme on peut le constater dans le bill. On a dit, je crois, qu'il s'agissait de modifications de forme. Pourriez-vous nous dire de quelle nature elles sont et sur quoi elles portent?

**L'honorable M. Cosgrove:** Merci, monsieur le président. Vous faites une description précise de la situation. J'ai déjà répondu à une question analogue le premier jour des audiences tenues par le Comité des travaux publics et des ressources naturelles que le critique de l'opposition officielle m'avait posée. Je lui ai dit alors que ces amendements étaient essentiellement des modifications de forme. Elles ont été adoptées par le Comité la semaine dernière après quelques discussions, mais elles ne portent essentiellement que sur la forme. J'aimerais demander au conseiller de la Société, M<sup>me</sup> Birtz, de les résumer, de nous dire combien il y en a et de quelle nature elles sont en général.

**Mme L. I. Birtz, conseiller général, Société canadienne d'hypothèques et de logement:** Les modifications de forme qui ont été proposées consistaient surtout à mettre à jour nos définitions afin de les rendre plus conformes aux pratiques commerciales modernes. Par exemple, nous avons remplacé le mot «droit» utilisé naguère par le mot «prime» car sauf erreur, le droit exigé dans le milieu des assurances s'appelle généralement une prime.

Nous avons également supprimé certaines modifications du bill qui obligeaient la Société à établir ses formules en vertu des règlements alors que maintenant elle pourra les modifier à sa propre discrétion selon les circonstances.



[Text]

mortgage form to meet the changing times and the needs that arise from those times.

There is also an amendment which has removed the necessity of requiring a first mortgage which, therefore, will leave the corporation the authority to lend on security on a second mortgage as well. There are certain other changes, for instance, in the payment of claims, and the interest that will be paid to lenders upon their claims which is also left up to regulations or the corporation.

The act, as it was written originally and hardly amended in those sections since 1954, was rather restrictive except the insurance premium, for instance, with which the corporation could really no longer work, as was explained by Mr. Boivin, because it was so low that the corporation could not underwrite higher loans. Therefore, that was removed so as to give more flexibility, thereby allowing the corporation to set its own premium.

We kept in the regulations, however, the maximum amount of premium that the corporation could charge. The act had a certain anomaly in that it referred to co-operatives as being non-profit corporations, and non-profit corporations in the act were referred to as corporations whose members could not receive any benefit. Of course, we had representation made through the Co-operative Housing Foundation to the effect that that was in itself a non-starter and that we should directly identify co-operative housing, which we did.

**Hon. Mr. Cosgrove:** Mrs. Birtz, I believe the chairman was directing his comments to the amendments introduced at the committee stage.

**The Chairman:** My only concern is to establish where these amendments appear in the bill now before us and where they were proposed. From what you said, Mr. Minister, I take it that the amendments were proposed when the bill was in the standing committee.

**Mrs. Birtz:** Yes. The first amendment referred to the one I have just explained, concerning payment of interest at the time of claims. The change was not made allowing the corporation to determine the amount of interest and also the period for which that interest would be payable to the lender. By having it in the act, the corporation would be bound, depending on the type of circumstances, to pay a definite amount of interest to a lender. So it was in order to be able to give that flexibility to the corporation—it is also a good control tool—so that lenders who did not act prudently would not be entitled to the same type of settlement as other lenders. It was an amendment to clause 5.

**The Chairman:** In other words, the spending of the money on interest has been approved by Parliament as represented by the Commons. I take it that the report of the Commons committee has gone back to the House of Commons; is that right?

**Mrs. Birtz:** That's right.

**The Chairman:** Has it been debated there?

[Traduction]

Il existe également une modification supprimant la nécessité d'exiger une première hypothèque, modification qui laisse par conséquent à la Société le droit de prêter aussi de l'argent sur garantie également pour une deuxième hypothèque. Il y a certaines modifications, par exemple dans le paiement des réclamations et de l'intérêt qui sera versé aux prêteurs au moment de présenter leur réclamation, une modalité qui ne sera plus administrée par voie de réglementation, nous laisse dorénavant à la discrétion de la société.

La loi, dans sa version originale qui n'a pratiquement pas été modifiée depuis 1954, était plutôt restrictive, sauf en ce qui concerne la prime d'assurance; elle ne permettait plus à la Société de fonctionner, comme M. Boivin l'a expliqué, car elle était si basse que la société ne pouvait pas souscrire de prêts plus élevés. Donc, cet article a été supprimé pour donner à la Société plus de latitude et lui permettre d'établir ses propres primes.

Nous avons gardé dans les règlements cependant le plafond maximal de la prime que la société pouvait exiger. La loi comporte certaines anomalies en ce sens qu'elle appelait coopératives des sociétés sans but lucratif et les sociétés sans but lucratifs étaient décrites comme des sociétés dont les membres ne pouvaient recevoir de dividendes. La fondation des coopératives de logement nous a fait remarquer que cette disposition était un frein et que nous devrions définir en quoi consiste le logement coopératif, ce que nous avons fait.

**L'honorable M. Cosgrove:** Madame Birtz, je crois que le président voulait surtout parler des modifications proposées à l'étape du Comité.

**Le président:** Tout ce que je veux savoir, c'est à quel endroit du bill figurent ces modifications et sur quoi portent-elles? D'après ce que vous avez dit, monsieur le Ministre, elles ont été proposées lorsque le Comité permanent était saisi du bill.

**M. Birtz:** Oui. La première modification mentionnée est celle que je viens d'expliquer concernant le paiement des intérêts au moment des réclamations. On n'avait pas permis à la Société d'établir le montant de l'intérêt et la période sur laquelle cet intérêt serait payable au prêteur. Donc en ajoutant cette modification, la Société serait tenue, selon les circonstances, de verser un montant précis au titre de l'intérêt à un prêteur. Elle avait pour but de lui donner plus de latitude et elle constitue également un bon moyen de contrôle pour que les prêteurs qui n'ont pas été prudents n'aient pas droit au même type de règlement que les autres. Il s'agissait d'une modification à l'article 5.

**Le président:** Autrement dit, l'argent affecté au titre de l'intérêt a été approuvé par le Parlement, à la Chambre des communes. Sauf erreur, le rapport du Comité des Communes a été renvoyé à la Chambre des communes; est-ce exact?

**Mme Birtz:** C'est exact.

**Le président:** Est-ce qu'on l'a débattu?



[Text]

**Hon. Mr. Cosgrove:** It will be on this afternoon.

**Mrs. Birtz:** That is clause 5 of Bill C-89. The other was a technical amendment which was strictly a grammatical error in the French text, in clause 22. There was also an error that was made in redrafting clause 23. That was also in the bill. There had been an omission at the time of drafting of part IV.3 which referred to the Canada Mortgage Renewal Plan, and it referred to the word "mortgages". We know that loans made to Indians on the reserve are not made on the security of a mortgage, but rather on a note which is guaranteed by the Department of Indian Affairs and Northern Development. Therefore, as a result of the wording of part 3 we were excluding all the loans made to Indians on the reserve, which was not the intent. So the amendment proposed to clause 25 dealt with that particular problem.

**Hon. Mr. Cosgrove:** They are described and identified as items that are marked with a bar in the bill before you.

**Senator McIlraith:** Mr. Chairman, could I clarify that, because we seem to be speaking about amendments to the act and amendments that were made in committee in the other place. There appears to be some confusion developing. I take it, Mr. Minister, that in your remarks you were referring to the copy of Bill C-89 which says:

Reprinted as amended and reported March 26, 1982 by the Standing Committee on National Resources and Public Works.

Is that correct?

**Hon. Mr. Cosgrove:** That is correct.

**Senator McIlraith:** The amendments are indicated by an underlining or a stroke at the margin. They were inserted in committee of the other place, either at your request or by the committee itself.

**Hon. Mr. Cosgrove:** That is correct.

**Senator McIlraith:** And, by their nature, they are mainly technical.

**The Chairman:** Senator McIlraith, I understand that these amendments were proposed by the department.

**Senator McIlraith:** That is what I was trying to get clear. A few moments ago I thought we were getting the situation confused because there was discussion on the merit of the amendments to the act as distinct from amendments to the bill.

**Hon. Mr. Cosgrove:** That is correct, senator.

**The Chairman:** Mr. Minister, it would appear that you have dealt with the concerns we had in connection with this bill. We have to decide what our approach to the bill will be. If you wish to add anything more to what you have already said—I am not suggesting that it is necessary—now is the suitable time.

**Hon. Mr. Cosgrove:** I should like to add something and I do not believe that I included these comments in my remarks at any time. We have talked about the provision of needed accommodation, specifically rental accommodation, and I

[Traduction]

**L'honorable M. Cosgrove:** Il le sera cet après-midi.

**Mme Birtz:** Il s'agit de l'article 5 du bill C-89. L'autre modification ne portait strictement que sur la forme, à savoir une erreur grammaticale qui s'était glissée dans le texte français à l'article 22. Il y avait également une erreur dans la reformulation de l'article 23. Cette modification figurait également dans le bill. Il y a eu une omission au moment de la rédaction de la partie 4.3 qui parlait du Régime canadien de renouvellement des hypothèques. Nous avons rectifié en ne mentionnant que le terme hypothèques seulement. Nous savons que les prêts faits aux Indiens des réserves ne sont pas cautionnés par une hypothèque, mais plutôt garantie par une note du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Donc, à cause de la formulation de la partie 3, nous étions en train d'exclure tous les prêts consentis aux Indiens des réserves, ce qui n'était pas l'intention du législateur. Les modifications proposées à l'article 25 traitaient donc de ce problème-là.

**L'honorable M. Cosgrove:** Il s'agit des points soulignés en noir dans le bill actuellement à l'étude.

**Le sénateur McIlraith:** Monsieur le président, pour des raisons de clarté, étant donné que nous parlons de modifications à la loi et de modifications faites à l'étape du comité; dans l'autre endroit il semble y avoir confusion. Sauf erreur, monsieur le Ministre, au cours de votre propos, vous avez parlé de la copie du bill C-89 qui dit ce qui suit:

Réimprimé dans sa version modifiée et rapport déposé le 26 mars 1982 par le Comité permanent des ressources nationales et des travaux publics (traduction).

Est-ce exact?

**L'honorable M. Cosgrove:** C'est exact.

**Le sénateur McIlraith:** Les modifications sont soulignées et notées dans la marge. Elles ont été incorporées par le Comité à l'autre endroit, à votre demande, ou par le Comité de son propre chef.

**L'honorable M. Cosgrove:** C'est exact.

**Le sénateur McIlraith:** Et ces modifications portent essentiellement sur la forme.

**Le président:** Sénateur McIlraith, je crois comprendre que ces modifications ont été proposées par le Ministère.

**Le sénateur McIlraith:** C'est ce que j'essaie d'éclaircir. Tout à l'heure nous étions en train de tout confondre parce qu'on discutait des avantages des modifications apportées à la loi comme si elles étaient distinctes des modifications apportées au bill.

**L'honorable M. Cosgrove:** C'est exact, sénateur.

**Le président:** Monsieur le Ministre, vous avez traité des aspects du bill qui nous préoccupaient. C'est à nous maintenant de faire une analyse de ce projet de loi. Vous n'y êtes pas obligé, mais si vous tenez à ajouter quelque chose à ce que vous avez déjà dit, c'est le moment.

**L'honorable M. Cosgrove:** J'aurais quelque chose à ajouter dont je n'ai pas traité dans le cours de mon propos. Nous avons parlé de fournir d'autres logements, surtout des logements locatifs et je tiens à rappeler que la construction de ce genre de

[Text]

should like to emphasize that construction of that accommodation will provide much needed employment in the industry. In all of my comments on second reading and other occasions in the house and when I have had an opportunity to speak over the past six months, I have urged members of Parliament to give rapid treatment to the legislator. I take the opportunity now of asking you for rapid passage because the industry is in need of this legislation and the jobs that will be created. I will conclude by thanking you for your invitation to be here this morning and I ask for your interest in and early attention to this legislation.

**The Chairman:** I should tell you, Mr. Minister, that the procedure we are following whereby we are studying the subject matter of a bill, is designed to enable us to do exactly that sort of thing with all legislation that comes to us. We do not have to wait for a bill to come to the Senate, because often that is a slow and laborious process; and this procedure expedites our dealing with a bill as and when it comes to the Senate. But officially and legally we cannot deal with a bill until it comes to the Senate. It then goes through the process of first and second reading and then debate and is then referred to this committee, and this committee, having already educated itself on the bill, and the scope and effect of the legislation, is then in a position to deal expeditiously with the legislation and report back.

Mr. Minister, can you express any opinion on the gap between day one, when the bill commences to operate, and the time when operations and jobs will become available after that date? Instead of saying "will" become available, perhaps I should say "may" become available.

**Hon. Mr. Cosgrove:** I believe there will be an indirect immediate impact on job creation by the passage of this legislation, because there are provisions, for example, that permit underwriting practices that were not available heretofore. So immediately it will have a small impact on job creation. In terms of getting the major piece in place that is, construction of rental accommodation—the process required afterwards entails putting out proposal calls to the industry, analyzing them and authorizing them; and that could take a couple of months. But I believe that the interim period will be well spent, both by officials in designing the program, and by the industry in preparing their proposals, doing their analysis and the preparation of their applications. No doubt they are doing that right now. So with speedy passage of the legislation, I cannot foresee any time lost, and I am optimistic that the legislation will assist the industry to take advantage of this plan in this building year.

**Senator Cook:** I suppose, Mr. Minister, that there are preliminary discussions going on all the time in the department regarding possible projects.

**Hon. Mr. Cosgrove:** Yes.

**The Chairman:** Any other questions?

[Traduction]

logements créera bon nombre d'emplois dont on a bien besoin au sein de cette industrie à l'heure actuelle. Dans tous mes interventions à l'étape de la deuxième lecture et en d'autres occasions, lorsque j'ai pris la parole à la Chambre au cours des six derniers mois, j'ai exhorté le Parlement à adopter au plus vite ce projet de loi. Je vous demande maintenant de faire de même parce que l'industrie en a besoin et à cause des emplois qu'il pourra créer. Je conclus en vous remerciant de m'avoir invité ce matin et je vous invite de nouveau à poursuivre avec tout l'intérêt et toute la célérité qui s'imposent.

**Le président:** Monsieur le Ministre, permettez-moi de vous signaler que la procédure que nous suivons à l'heure actuelle en étudiant préalablement la teneur d'un bill a pour but effectivement d'accélérer l'adoption de tous les projets de loi dont nous sommes saisis. Nous n'avons pas à attendre qu'un bill vienne au Sénat, car souvent ce processus est trop long et trop laborieux et notre façon de faire permet d'en accélérer l'étude puisque nous connaissons déjà le sujet lorsque nous en sommes saisis. Mais officiellement et légalement parlant, nous ne pouvons étudier un bill tant que le Sénat n'en a pas été dûment saisi. Il passe alors par la première et la deuxième lecture et ensuite il est débattu et renvoyé au présent comité, et comme il s'est déjà renseigné sur l'objet du bill, sa portée, et ses conséquences, il est alors en mesure d'accélérer la procédure et d'en faire rapport plus rapidement.

Monsieur le Ministre, pourriez-vous nous donner votre avis sur le temps qui va s'écouler entre le moment où le bill entrera en vigueur et la reprise des activités dans le domaine de la construction et par conséquent, les emplois qui en résulteront? Au lieu de dire en résulteront peut-être devrais-je dire en résulteraient.

**L'honorable M. Cosgrove:** Je crois que l'adoption de ce bill aura des répercussions immédiates indirectes sur la création d'emplois, à cause notamment des dispositions concernant la souscription d'emprunts qui n'existaient pas auparavant. Donc, il devrait au départ avoir un effet restreint sur la création d'emplois. Pour ce qui est du gros du projet lui-même, c.-à-d. la construction de logements locatifs, toutes les modalités requises après l'emprunt et notamment les soumissions présentées par l'industrie, leur analyse et leur autorisation pourraient prendre quelques mois encore. Mais il y aura part à faire dans l'intervalle, puisque les fonctionnaires devront arrêter les plans du programme et l'industrie préparer ses propositions, ses analyses et ses demandes. C'est sûrement ce qu'elle fait à l'heure actuelle. Donc, en admettant que le projet de loi soit adopté rapidement, je ne crois pas que les choses traîneront et j'ai bon espoir que ce projet de loi permettra à l'industrie de tirer parti des avantages de ce programme au cours de la prochaine campagne de construction.

**Le sénateur Cook:** Je suppose, monsieur le Ministre, qu'on fait toujours une étude préliminaire des projets envisagés au ministère même.

**L'honorable M. Cosgrove:** Oui.

**Le président:** D'autres questions?

*[Text]*

I want to thank you very much, Mr. Minister. We will consider very carefully what you have said.

**Hon. Mr. Cosgrove:** Thank you, sir.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Hession, and thank you, gentlemen of the corporation.

May I just say now that the committee meets again tomorrow morning on the budget tax changes, at 9.30.

**Senator Cook:** We can discuss MURBs at that time.

**The Chairman:** Yes. We will be dealing first, however, with the rule changes proposed with regard to capital re-organization, and then we will move on to the charitable foundations, which is quite a substantial subject.

We will adjourn, then, until tomorrow morning.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

Je tiens à vous remercier monsieur le Ministre. Nous tiendrons compte de vos remarques.

**L'honorable M. Cosgrove:** Merci, monsieur.

**Le président:** Merci monsieur Hession et vous aussi messieurs de la Société centrale d'hypothèques et de logement.

Je vous rappelle maintenant que le comité se réunira de nouveau demain matin à 9 h 30 pour étudier les modifications fiscales prévues dans le budget.

**Le sénateur Cook:** Nous pourrions discuter du programme IRUM à ce moment-là.

**Le président:** Oui. Mais nous traiterons en premier lieu des modifications proposées au règlement concernant la restructuration des dispositions concernant les immobilisations et ensuite nous passerons aux organismes de charité, un sujet passablement important.

Nous ajournons maintenant jusqu'à demain matin.

La séance est levée.









*If undelivered, return COVER ONLY to*  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacre-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacre-Coeur,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

## WITNESSES—TÉMOINS

The Hon. Paul Cosgrove, Minister of Public Works.

L'honorable Paul Cosgrove, ministre des Travaux publics.

### *Canada Mortgage and Housing Corporation:*

Mr. R. V. Hession, President;  
Mr. R. J. Boivin, Senior Vice-President, Program Operations;  
Mr. P. S. Crombie, Vice-President, Insurance Operations;  
Mrs. L. I. Birtz, General Counsel;  
Mr. B. J. Lacombe, Assistant Vice-President, Policy Development Directorate;  
Mr. Peter C. Connolly, Executive Director, Public Affairs.

### *Société canadienne d'hypothèques et de logement:*

M. R. V. Hession, président;  
M. R. J. Boivin, premier vice-président au Programme et aux opérations;  
M. P. S. Crombie, vice-président à l'Assurance;  
M<sup>me</sup> L. I. Birtz, avocat conseil général;  
M. B. J. Lacombe, vice-président adjoint, Direction générale de l'élaboration de propositions;  
M. Peter C. Connolly, directeur général, Affaires publiques.





First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Thursday, April 1, 1982

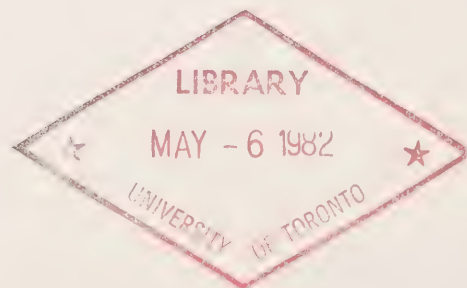
Le jeudi 1<sup>er</sup> avril 1982

Issue No. 83

Fascicule n° 83

**Second Proceedings on:**  
Budget Tax Changes

**Deuxième fascicule concernant:**  
Les modifications fiscales budgétaires



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	McIlraith
Buckwold	Molson
Charbonneau	Murray
Cook	*Perrault
*Flynn	Riel
Godfrey	Roblin
Hayden	Tremblay
Hays	Walker—(19)
Lafond	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	McIlraith
Buckwold	Molson
Charbonneau	Murray
Cook	*Perrault
*Flynn	Riel
Godfrey	Roblin
Hayden	Tremblay
Hays	Walker—(19)
Lafond	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

Published under authority of the Senate by the  
Queen's Printer for Canada

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par  
l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

## ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, March 24, 1982:

"The Honourable Senator Hayden moved, seconded by the Honourable Senator Buckwold:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and consider the following:

- (i) Budget tax changes tabled by the Minister of Finance in the House of Commons on November 12, 1981, and the impact thereof on taxpayers;
- (ii) documents tabled December 18, 1981, by the said Minister of Finance in the House of Commons relating to some enumerated Budget tax measures announced on November 12, 1981, and describing the tax treatment proposed to be accorded thereto;
- (iii) the proposals made by the Minister of Finance in the House of Commons on December 18, 1981, for adjustments in some measures contained in the Budget resolutions;
- (iv) the further proposals made by the Minister of Finance in the House of Commons on December 18, 1981, for referral of some tax measures contained in the Budget resolutions to a parliamentary committee as follows:

Rules relating to corporate re-organization, taxation of whole life insurance, charitable foundations, retirement allowances and work in progress; and

- (v) any bills based on the Budget tax changes in advance of the said bills coming before the Senate and any other matters relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

## ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 24 mars 1982:

«L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Buckwold,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier ce qui suit:

- (i) les modifications fiscales budgétaires déposées à la Chambre des communes par le ministre des Finances le 12 novembre 1981 et leur incidence pour les contribuables;
- (ii) les documents, déposés à la Chambre des communes par ledit ministre des Finances le 18 décembre 1981, concernant certaines mesures fiscales budgétaires énumérées annoncées le 12 novembre 1981 et exposant le traitement fiscal qu'il proposait d'accorder à ces mesures;
- (iii) les propositions, faites à la Chambre des communes par le ministre des Finances le 18 décembre 1981, au sujet d'ajustements à certaines mesures contenues dans les résolutions budgétaires;
- (iv) les autres propositions, faites à la Chambre des communes par le ministre des Finances le 18 décembre 1981, pour le renvoi de certaines mesures fiscales contenues dans les résolutions budgétaires à un comité parlementaire; ces mesures sont les suivantes:
  - les règles relatives à la réorganisation des sociétés, l'imposition de l'assurance-vie, des organismes de bienfaisance, des allocations de retraite et des travaux en cours; et
- (v) les bills fondés sur les changements apportés aux mesures fiscales budgétaires, avant que lesdits bills et tout autre sujet connexe ne soient soumis au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, APRIL 1, 1982  
(114)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following: Budget Tax Changes.

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Cook, Lafond, McIlraith and Roblin. (5)

*Present, not of the Committee:* The Honourable Senator Bosa. (1)

*In attendance:* The following members of the Advisory Staff:

Mr. Thomas G. Gillespie, Counsel;  
Mr. Albert Poissant, C.A.;  
Mr. Helmut Birk, C.A.

The Committee resumed its in-depth study of the above subject assisted therein by Messrs. Gillespie, Poissant and Birk.

At 11:50 a.m. the Committee adjourned.

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 1<sup>er</sup> AVRIL 1982  
(114)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le sujet suivant: Les modifications fiscales budgétaires.

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Cook, Lafond, McIlraith et Roblin. (5)

*Présent mais ne faisant pas partie du Comité:* L'honorable sénateur Bosa. (1)

*Aussi présents:* Les membres suivants du personnel consultatif:

M. Thomas G. Gillespie, conseiller;  
M. Albert Poissant, c.a.;  
M. Helmut Birk, c.a.

Le Comité reprend son étude en profondeur du sujet susmentionné avec l'aide de MM. Gillespie, Poissant et Birk.

Le Comité suspend ses travaux à 11 h 50

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, April 1, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to study budget tax changes.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, before we resume our consideration of the budget tax changes, I should like to say a word about our plans for the days ahead. In view of the plans for the Senate to deal with bills already received or bills that may be coming forward before the recess and in respect of which our dealing with them affects when the Easter recess might start, I should like to have authority from the committee to make an oral report on Bill C-89 in the Senate this afternoon. There is precedent for such a course. I did that in connection with Bill C-90. At that time I indicated that as and when both the written report on the subject matter and the translation were available we would table them in the Senate, and have them printed as part of our record.

How I will put my oral report together, I am not yet clear. I do think the bill is deserving of study to see what it is intended to do. We owe that, I think, to the people who may benefit if it produces any of the benefits that are said to be inherent in it. I think it is reasonable that we should expedite the matter by making that oral report this afternoon. Is it agreed that I have the authority to do that?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Turning now to the subject matter this morning, the pre-study of the budget tax changes, I believe we had arrived about half-way through the item on corporate reorganization, which was one of a number of items listed by the Minister of Finance on December 18 as being items he would be prepared to refer to a parliamentary committee. I believe Mr. Birk had covered roughly half of the item on corporate reorganization in his development of the subject when we left off. I will ask him to resume now.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, are we dealing now with the list of five items that the minister suggested?

**The Chairman:** No, Senator Roblin. At the moment we are dealing just with the fourth item of the five. After we finish this, the item on charitable foundations will be left.

**Senator Roblin:** What are the other items?

**The Chairman:** We have dealt with retiring allowances, with work in progress.

**Mr. Albert Poissant, C.A., (Thorne, Riddell), Adviser to the Committee:** There is the matter of the rollover in terms of the corporate transactions.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 1<sup>er</sup> avril 1982

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des Banques et du Commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier les modifications fiscales budgétaires.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, avant que nous reprenions notre étude des modifications fiscales budgétaires, j'aimerais dire quelques mots de notre calendrier de travail pour les prochains jours. Étant donné que le Sénat entend s'occuper des bills déjà reçus ou des bills qui pourraient être présentés avant le congé, et comme l'étude que nous en faisons déterminera la date à laquelle débutera le congé de Pâques, j'aimerais demander au comité l'autorité de faire un rapport verbal sur le bill C-89 au Sénat cet après-midi. Il existe déjà un précédent en ce sens, puisque j'ai procédé de cette façon pour le bill C-90. J'avais indiqué alors qu'aussitôt le rapport écrit prêt, ainsi que la traduction de celui-ci, nous le déposerions au Sénat et le ferions imprimer comme partie intégrante de notre procès-verbal.

Je n'ai pas encore décidé de quelle façon j'allais constituer ce rapport verbal. Je crois vraiment que le bill mérite qu'on s'y arrête pour voir quels en sont les objectifs. Il m'apparaît essentiel de le faire pour le bénéfice éventuel des personnes qui pourraient profiter des avantages qu'on attribue à ce bill. Je pense donc que nous ne devrions pas perdre de temps et que nous devrions procéder avec le rapport verbal cet après-midi. Est-il convenu que je procède de cette façon?

**Des voix:** Convenu.

**Le président:** Nous abordons maintenant notre ordre du jour de ce matin proprement dit, c'est-à-dire l'étude préliminaire des modifications fiscales budgétaires. Nous en étions, je crois, à mi-chemin environ dans l'étude des réorganisations de sociétés, un des points mentionnés par le ministre des Finances, le 18 décembre, comme faisant partie des articles qu'il était prêt à renvoyer à un comité parlementaire. Si je me souviens bien, M. Birk en était environ à mi-chemin dans son traitement de la réorganisation des sociétés lorsque nous avons suspendu nos délibérations. Je lui cède la parole pour qu'il poursuive son exposé.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, est-ce que nous abordons la liste des cinq articles proposée par le ministre?

**Le président:** Non, sénateur Roblin. Actuellement nous ne traitons que du quatrième point de cette liste. Lorsque nous en aurons terminé l'étude, il ne restera plus que les fondations de bienfaisance.

**Le sénateur Roblin:** Quels sont les autres points?

**Le président:** Nous avons déjà traité des allocations de retraite et des travaux en cours.

**M. Albert Poissant, C.A., (Thorne, Riddell), conseiller du Comité:** Il y a la question des dispositions de roulement en ce qui a trait aux transactions des sociétés.

[Text]

**The Chairman:** Yes, and we are halfway through corporate reorganization. Incidentally, that does not mean these subject matters are now being abandoned. It simply means that if they occur in any of the other items we move to, for instance in the proposed changes having to do with the transitional provisions referred to in the minister's statement of December 18, then of course you are in the middle of these very same items again. So we should have some knowledge of them.

**Senator Cook:** Mr. Chairman, we are not limiting ourselves solely to these five matters?

**The Chairman:** No. The other day I simply indicated that the order of procedure was to deal with the five items first, and then I listed two points in connection with the December 18 statement of the minister with respect to the benefit of consultation.

**Senator Cook:** We had an interesting exchange of views with the Honourable Mr. Cosgrove on Wednesday on the question of the MURBS. He was telling us how much better the present proposal is than the old one, but some of us wondered why we could not have both. I was rather hoping that the subject of MURBS would stay open.

**The Chairman:** The MURBS were dealt with by the Minister of Finance some time between November 12 and December 18. He made a public statement in relation to MURBS. Certainly, that subject will be on our list.

Senator Cook, we will look at the documents that were tabled on December 18 relating to some enumerated budget tax measures announced on November 12 and describing the tax treatment proposed as of December 18 to apply to those. We will then look at the proposals made by the minister of adjustments on some of the tax measures in the budget resolution. There is also the consideration of the five items we are dealing with now. If by the time we are through with those matters any bills have come forward, we will then look at them, without waiting for them to be passed by the House of Commons.

That is the order of our affairs, and it looks like a long, steady grind ahead of us.

**Senator McIlraith:** It looks like a late spring.

**The Chairman:** I thought I saw a hopeful sign last night in the thunder and lightning, which is supposed to indicate a change in the weather. I don't know whether it will mean a change in the weather as it might affect the movement of these particular subject matters, however. Be that as it may, this morning, if we finish in time, I should like to have Mr. Poissant deal with an item that is not in this list, namely the question of interest. How long would it take to deal with that, Albert?

**Mr. Poissant:** I would say half an hour, perhaps.

**Mr. Helmut Birk, (Thorne, Riddell), Advisor to the Committee:** About 20 minutes to half an hour, Mr. Chairman.

[Traduction]

**Le président:** Oui, et nous amorçons la seconde moitié de notre étude de la réorganisation des sociétés. Incidemment, cela ne veut pas dire que nous mettons de côté ces sujets. Au contraire, s'ils surgissent au moment où nous aborderons l'un des points suivants, par exemple quand nous traiterons des changements envisagés relativement aux dispositions transitoires auxquelles le ministre a fait allusion dans sa déclaration du 18 décembre, alors nous serons au centre même de ces préoccupations une fois de plus. Autrement dit, nous devons en savoir quelque chose.

**Le sénateur Cook:** Monsieur le président, nous n'allons pas nous limiter à ces cinq points?

**Le président:** Non. L'autre jour j'ai simplement indiqué que nous allions procéder d'abord avec l'étude de ces cinq points, puis j'ai mentionné deux points relatifs à la déclaration faite par le ministre le 18 décembre à propos du bénéfice de la consultation.

**Le sénateur Cook:** Nous avons eu un échange de vues intéressant avec l'honorable M. Cosgrove mercredi, sur la question des MURBS. Il a fait valoir jusqu'à quel point la nouvelle proposition était supérieure à l'ancienne, mais certains d'entre nous se demandaient pourquoi nous ne pourrions pas avoir les deux. J'espérais que toute cette question des MURBS resterait ouverte à discussion.

**Le président:** Le ministre des Finances a traité de cette question quelque temps entre le 12 novembre et le 18 décembre. Il a fait une déclaration publique sur les MURBS. Bien entendu, ce sujet demeure sur notre liste de questions à discuter.

Sénateur Cook, nous allons étudier les documents qui furent déposés le 18 décembre et qui ont trait à certaines mesures fiscales budgétaires annoncées le 12 novembre et décrivant les modalités fiscales qui allaient s'appliquer à celles-ci à compter du 18 décembre. Nous examinerons ensuite les rajustements que le ministre a proposés à certaines des mesures fiscales contenues dans la proposition de budget. Nous devons en outre aborder les cinq sujets dont il vient d'être question. Si, une fois que nous avons terminé l'étude de toutes ces questions, quelques bills devaient être présentés, nous les examinerons sans attendre qu'ils soient adoptés aux Communes.

Voilà donc le calendrier des travaux qui est devant nous; comme vous pouvez le constater, nous avons du pain sur la planche.

**Le sénateur McIlraith:** Il semble que nous ayons un printemps tardif.

**Le président:** Le tonnerre et les éclairs que nous avons eus hier soir sont censés indiquer un changement de temps. Il reste à voir si cela se produira, mais une chose est certaine, c'est que nos délibérations avanceront à un rythme qui ne sera pas étranger à la situation. Quoi qu'il en soit, si nous finissons à temps ce matin, j'aimerais que M. Poissant traite d'une question ne figurant pas sur notre liste, soit celle des intérêts. Il vous faudrait combien de temps pour présenter cette question, Albert?

**M. Poissant:** Je dirais environ une demi-heure.

**M. Helmut Birk, (Thorne, Riddell), conseiller du comité:** Entre quinze minutes et une demi-heure, monsieur le président.



[Text]

**The Chairman:** All right. I think we should keep that in mind. Will you proceed, Mr. Birk?

**Mr. Birk:** Mr. Chairman, it might be useful to summarize matters to the point we had reached the other day, because this is a complex area. The present Canadian tax system is such that a capital gain is generally realized and the tax is paid when someone has disposed of a capital property and has received cash therefrom. The system over the years has evolved in a manner which provides, in certain circumstances, where, in effect, an exchange of property has taken place rather than an outright disposition for cash, that the recipient of the exchange property would be permitted to defer the realization of a gain until such time in the future as he actually realizes cash.

**Senator Cook:** The only exception is the deemed disposition on death.

**Mr. Birk:** That was one of the greatly discussed items in the 1971 tax reform bill, that is as to whether or not there should be deemed disposition on death.

Generally, these deferments of realization of capital gains are in the areas of a share-for-share exchange which arises in connection with corporate takeovers, corporate reorganizations, amalgamations, and, finally, in the case where capital property is transferred to a corporation in exchange for shares. Generally, there are provisions now under the law to permit the capital gain to be deferred until such time as cash is received.

The budget has indicated that this is favouring the barter exchange of property as opposed to exchange for cash and persons using this system should pay the tax involved in the same way as anyone who receives cash on the sale of his property. One of the objections raised to this is that in many instances where the reorganization or merger takes place, the minority shareholder may have no influence or control over any of the transactions. He may receive, in some cases, in exchange for the property that he has disposed of other property that has not an immediate marketable value.

Some of the recommendations made were to restrict the realization of the capital gain to such cases where the recipient received shares, for instance, that are publicly traded or other similar marketable securities.

These are the types of transactions that have been eliminated for tax-free deferral. It is the case of a share-for-share exchange where corporate takeovers take place with the corporation acquiring the smaller company issuing shares. The tax free rollover is eliminated in cases where the control of the corporation changes. Therefore, if, during the process of converting bonds to shares there is a change of control of the corporation, a realization has occurred and the capital gains tax would apply. The same happens when property is transferred into a corporation in exchange for shares, and control changes. Again if there is capital gain, it will be realized.

[Traduction]

**Le président:** D'accord. Nous allons nous en tenir à cela. La parole est à vous, monsieur Birk.

**M. Birk:** Monsieur le président, il serait peut-être utile de résumer la question au point où nous l'avons laissée l'autre jour, car il s'agit d'un domaine complexe. Au Canada, la structure fiscale actuelle est telle qu'un gain en capital est généralement réalisé et un impôt payé lorsque quelqu'un dispose d'un bien en immobilisations et qu'il reçoit du comptant de cette disposition. Ce système a évolué au cours des ans; dans certains cas, en effet, il est devenu possible pour quelqu'un qui, au lieu de recevoir un montant d'argent comme tel, procédait à un échange de biens, de reporter la réalisation d'un gain dans le temps jusqu'à ce qu'il y ait effectivement un gain en commun de réalisé.

**Le sénateur Cook:** La seule exception étant la disposition présumée au moment du décès.

**M. Birk:** Cette question a fait l'objet de longues discussions lorsqu'on a présenté le bill sur la réforme fiscale en 1971, à savoir s'il fallait présumer d'une disposition effective ou non au moment du décès.

En général, ces reports de gains en capital surviennent relativement aux transferts d'actions qui ont lieu lors de prises de contrôle de sociétés, de réorganisations de sociétés, de fusions, et, enfin, dans les cas où des biens en immobilisations sont cédés à une société en échange contre des actions. En règle générale, la loi permet actuellement de reporter le gain en capital jusqu'au moment où l'on reçoit effectivement du comptant.

Dans le budget, on part du principe que cela favorise en fait le troc de biens plutôt qu'un échange contre argent, et que les personnes faisant appel à ce procédé devraient payer un impôt comme si elles avaient effectivement reçu de l'argent sur la vente des biens en question. Une des objections qu'on a soulevées à cet égard est que dans bien des cas de réorganisation ou de fusion, l'actionnaire minoritaire a souvent peu d'influence ou de contrôle sur aucune des transactions. Il peut arriver, dans certains cas, qu'en échange de biens dont il a disposé, il reçoive d'autres biens n'ayant pas une valeur négociable immédiate.

Certaines des recommandations avancées prévoyaient la restriction du gain en capital aux cas où le bénéficiaire recevait des actions soumises à la vente publique, par exemple, ou d'autres titres négociables semblables.

Voici les types de transactions qui ont été éliminés aux fins des reports en franchise d'impôt. C'est le cas notamment des échanges d'actions lors de mainmises de sociétés en vertu desquelles la société englobante procède à l'émission d'actions. Le roulement en franchise d'impôt est éliminé dans les cas où le contrôle de la société change. En conséquence, si au moment de convertir des obligations en actions il y a un changement dans le contrôle de la société, on considère qu'il y a eu réalisation et l'impôt sur les gains en capital est applicable. C'est la même chose qui se produit quand un bien d'une société est échangé contre des actions et qu'un changement de contrôle s'ensuit. Ici encore, s'il y a un gain en capital, il sera réalisé.

[Text]

**The Chairman:** On that point, if there is a share-for-share exchange and a minority shareholder, as a result of that exchange, is handed something that is not immediately marketable, is he still entitled to the rollover, or is that wiped out?

**Mr. Birk:** He falls under the share-for-share exchange provision and may realize a gain.

**The Chairman:** What you have under the words "share-for-share exchange" is not a qualification or a limitation of share-for-share exchange?

**Mr. Birk:** No, Mr. Chairman, that is a different transaction. If it is a share-for-share exchange in the situation as we described it, he would be subject to the tax regardless of whether or not he has received a marketable security.

**Senator Cook:** Mr. Chairman, is it not fair to say that on death there was a deemed disposition and that was a saw-off for the fact that it did away with death duties? The saw-off was a deemed disposition. Now, they are extending the concept of deemed dispositions into this, and there is no saw-off.

**Senator Roblin:** That is right.

**The Chairman:** What you have said is now noted on the record. I take it when we get to the stage of discussing what conclusions we should reach, that will come forward, but it just occurred to me that since the proposals in this budget do not disturb the taxability of a disposition on death, what will those who are putting forward that position have to say?

**Senator Cook:** Exactly, because the deemed disposition by the efflux of time takes place anyhow.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Birk:** Mr. Chairman, the intention seems to be, and it is mentioned in the budget papers on page 39, that so-called rollovers of this kind are:

...equivalent in their economic effect to selling one property for cash and using the proceeds to purchase the new asset. However, the tax system has not treated them equally—cash transactions give rise to immediate tax on any capital gain while a barter exchange of properties does not.

Therefore, if there is a change of control, it is really the same as if you had received cash and then reinvested it into the new shares that you received.

**Senator McIlraith:** But the point is that they could not have received cash.

**Mr. Birk:** That is correct.

**The Chairman:** If the offer does not involve cash, then how can you assume and statutorily define that it does?

[Traduction]

**Le président:** Sur ce point, s'il y a un échange d'actions et que l'actionnaire minoritaire, à la suite de l'échange, reçoit quelque chose de non négociable immédiatement, a-t-il toujours droit à la franchise reliée au roulement, ou s'il perd ce privilège?

**M. Birk:** Son cas tombe sous les dispositions de l'échange action-contre-action et il peut réaliser un gain.

**Le président:** Ce que vous avez sous «l'échange d'actions contre actions» ne vient pas qualifier ou limiter l'échange d'actions?

**M. Birk:** Non, monsieur le président, il s'agit là d'une transaction différente. Il s'agit d'un échange d'actions dans la situation telle que nous l'avons décrite; cette personne serait soumise à l'impôt prévu qu'elle ait reçu ou non un titre négociable.

**Le sénateur Cook:** Monsieur le président, n'est-il pas juste de dire qu'au décès il y a eu une disposition présumée et qu'il s'agissait là d'un retranchement en ce sens que l'on se trouvait à supprimer les droits de succession? Le retranchement était une disposition présumée. Maintenant, on étend le principe de la disposition présumée à cette situation, et il n'y a plus de retranchement.

**Le sénateur Roblin:** C'est exact.

**Le président:** Ce que vous avez dit est maintenant inscrit au procès-verbal. Je suppose que lorsque nous en viendrons à discuter des conclusions qui s'imposent, cette question reviendra; il me vient à l'esprit, cependant, que les propositions contenues dans ce budget ne modifient en rien l'imposition d'un bien aliéné au moment du décès, et je me demande alors ce que diront bien les tenants de cette position.

**Le sénateur Cook:** Exactement, puisque la disposition présumée se concrétise de toute façon par le simple écoulement du temps.

**Le président:** C'est juste.

**M. Birk:** Monsieur le président, le principe qu'on veut mettre en lumière, et on y fait allusion à la page 39 des documents sur le budget, c'est que les dispositions de roulement de ce genre:

...équivalent dans leur effet économique à vendre un bien en échange contre de l'argent et à utiliser celui-ci pour acheter le nouvel élément d'actif. Cependant, la structure fiscale ne traite pas ces deux cas sur le même pied d'égalité—les transactions en espèces donnent lieu à un impôt immédiat sur le gain en capital tandis que les trocs n'y sont pas soumis.

En conséquence, s'il y a un changement de contrôle, cela revient en fait à dire que vous avez reçu de l'argent puis que vous l'avez réinvesti dans l'achat des nouvelles actions que vous avez reçues.

**Le sénateur McIlraith:** Mais l'essentiel, c'est que précisément on n'a pu recevoir de comptant.

**M. Birk:** C'est exact.

**Le président:** Si l'offre ne comportait pas de comptant, alors comment pouvez-vous présumer et statuer le contraire?



[Text]

**Senator Roblin:** The problem is the word "deemed."

**The Chairman:** That is a little too subtle for me.

**Senator McIlraith:** There is a section in here that we have to look at.

**The Chairman:** That is right.

**Senator McIlraith:** It is just not self-evident. How can it be alleged that it is the same as if you sold and bought another asset because you have no say over it at all? Someone else did that for you.

**Mr. Birk:** In some cases, the shareholder has no influence; in other cases, there might be.

**Senator McIlraith:** There might be.

**Mr. Birk:** For instance, if two corporations amalgamate and there are only two shareholders or two families who control the corporations, then, presumably, they have a say in making that decision. What is being said is that if you do want to strengthen your position by putting two weak companies together then, regardless of your intention, you should recognize that you had a capital gain and you should pay your tax.

**Senator McIlraith:** But if two companies were widely-held companies, that would not be the same thing.

**Mr. Birk:** It certainly would not be the case.

**Senator Cook:** If control changes, on whom does the burden of tax fall?

**Senator Roblin:** On the minority.

**Mr. Birk:** On the shareholders who gave up control.

**Senator Roblin:** The minority shareholder will pay.

**The Chairman:** In other words, the so-called buyer or transferee.

**Senator Cook:** It is a security which, in theory, may be worth more, but in practice may be difficult to sell.

**The Chairman:** What is the position of the one who acquires those shares on a take-over? Has he acquired something that has an inherent value greater than what his cost was, and if so, is he also subject to a tax at that time? Would that make both the transferor and the transferee subject to tax?

**Mr. Poissant:** Surely.

**Mr. Birk:** Could you repeat that, Mr. Chairman?

**Mr. Poissant:** Mr. Chairman, if there were an element of capital gain for the transferee, he would be taxable. As well, the transferor might also be taxable. They might both attract tax.

**Senator Cook:** They are both transferors.

[Traduction]

**Le sénateur Roblin:** Toute la question tourne autour du mot «présumée».

**Le président:** À mon avis, la distinction devient un peu trop subtile.

**Le sénateur McIlraith:** Il y a une section ici que nous devons examiner de plus près.

**Le président:** Oui.

**Le sénateur McIlraith:** Ce n'est pas l'évidence même. Comment peut-on alléguer que c'est la même chose que de vendre un bien puis d'acheter un autre élément d'actif puisque vous n'avez pas un mot à dire? C'est quelqu'un d'autre qui a décidé cela pour vous.

**M. Birk:** Dans certains cas, l'actionnaire n'a aucune influence; mais il peut arriver qu'il ait un mot à dire.

**Le sénateur McIlraith:** Il peut arriver qu'il ait son mot à dire.

**M. Birk:** Par exemple, si deux sociétés fusionnent et que seulement deux actionnaires ou deux familles contrôlent les sociétés, alors on peut présumer que chacun à son mot à dire dans cette décision. Cela revient à dire que si vous voulez renforcer votre position au moyen d'une fusion de deux sociétés faibles, alors vous devez reconnaître que vous avez réalisé un gain en capital, quelles que soient vos intentions, et que vous devez verser l'impôt prévu.

**Le sénateur McIlraith:** Mais s'il s'agissait de sociétés aux multiples actionnaires, la situation serait fort différente.

**M. Birk:** Elle le serait effectivement.

**Le sénateur Cook:** Si le contrôle change de main, sur qui repose le fardeau fiscal?

**Le sénateur Roblin:** Sur les actionnaires minoritaires.

**M. Birk:** Sur les actionnaires ayant cédé la mainmise.

**Le sénateur Roblin:** C'est l'actionnaire minoritaire qui paiera.

**Le président:** Autrement dit, l'acheteur ou le cessionnaire.

**Le sénateur Cook:** Il s'agit d'un titre qui, théoriquement, peut valoir davantage, mais en réalité il peut être difficile à vendre.

**Le président:** Quelle est la situation de l'actionnaire qui fait l'acquisition de ces actions lors d'une prise de contrôle? A-t-il acquis quelque chose dont la valeur inhérente est plus grande que son coût initial, et si tel est le cas, est-il lui aussi sujet à un impôt à ce moment-là? Le cédant et le cessionnaire se trouveraient-ils donc tous les deux soumis à un impôt?

**M. Poissant:** Certainement.

**M. Birk:** Pourriez-vous répéter cela, monsieur le président?

**M. Poissant:** Monsieur le président, s'il y a un élément de gain en capital pour le cessionnaire, il est lui aussi soumis à l'impôt prévu. De même, le cédant pourrait lui aussi être sujet à l'impôt. Tous les deux pourraient être sujets à l'impôt.

**Le sénateur Cook:** Tous les deux sont considérés comme des cédants.



[Text]

**Mr. Poissant:** In this case, you are right, senator.

**The Chairman:** If there is an element of capital gain in the transferor's acquisition of those shares, as against his costs, then he has had a gain, and under this interpretation, he would be subject to tax.

So, the ramifications are greater than one might casually conclude.

**Mr. Birk:** In an amalgamation, Mr. Chairman, only one group of shareholders would be subject to the capital gains tax.

If there were two corporations, and one was of greater value than the other, and if this group of shareholders ended up with 30 or 49 per cent of the combined companies, this group of shareholders would realize a capital gain.

**The Chairman:** Not necessarily. The transferor may have a cost factor that is such that in the acquisition of these shares he has an element of gain.

I am not fighting for that interpretation, but I am saying that may be the interpretation. The effect may be to tax both elements.

**Senator Cook:** Mr. Chairman, they are both transferors, one being a majority transferor and the other a minority transferor, so why should tax not be payable by both of them?

**Mr. Birk:** Because only one group gives up under the definition. Otherwise, there would be no corporate flexibility in Canada. That would be contrary to what we are trying to achieve. This flexibility is provided on a wide basis in the United States.

So, in the simple form, this is the amalgamation concept.

There are certain other forms of amalgamations, but the concept is similar.

**The Chairman:** This sounds like the death knell to rollovers which would be free of tax.

**Mr. Birk:** Yes, to a substantial number of transactions, particularly to corporate take-overs.

**The Chairman:** In your experience, is that likely to be a minus factor in considering the merits of the take-over?

**Mr. Birk:** I think in quite a few instances it will put an undue burden of tax on shareholders, who have not received a marketable security with which to pay those taxes.

**The Chairman:** And more so if in fact the change is applied to both parties in the transaction, or may be applied to both parties in the transaction.

**Mr. Birk:** I do not see how that can apply to both parties.

**The Chairman:** Well, I respect your opinion, but it looks to me as though the potential is there for such an interpretation. If the person receiving the shares is the person who continues in the corporate operation, and if he has a cost that is less than

[Traduction]

**M. Poissant:** Dans ce cas-ci, vous avez raison, sénateur.

**Le président:** Si l'acquisition de ces actions par le cédant comporte un élément de gain en capital, compte tenu des coûts engagés, alors il y a eu un gain de capital et en vertu de cette interprétation, il serait soumis à l'impôt prévu.

Les ramifications sont donc plus étendues qu'on serait porté à le croire à première vue.

**M. Birk:** Dans une fusion, monsieur le président, un seul groupe d'actionnaires serait soumis à l'impôt sur les gains en capital.

S'il y avait deux sociétés et que l'une d'elles avait plus de valeur que l'autre, et si ce groupe d'actionnaires finissait par avoir entre 30 et 49 p. 100 des sociétés regroupées, ce groupe d'actionnaires se trouverait à réaliser un gain de capital.

**Le président:** Pas forcément. Le cédant peut avoir un facteur de coût qui soit tel que dans l'acquisition des actions il bénéficie d'un élément de gain.

Je ne cherche pas à défendre cette interprétation, mais je veux souligner que c'est une interprétation possible. L'effet serait de taxer les deux parties.

**Le sénateur Cook:** Monsieur le président, nous sommes en présence de deux cédants, l'un étant l'actionnaire majoritaire, l'autre l'actionnaire minoritaire, alors pourquoi un impôt ne serait-il pas exigible dans les deux cas?

**M. Birk:** Parce qu'un seul groupe se trouve à céder le contrôle en vertu de la définition. Autrement, il n'y aurait aucune souplesse pour les sociétés au Canada. Cela serait contraire à ce que nous cherchons à réaliser. Cette souplesse est déjà accordée dans une large mesure aux États-Unis.

Réduit à sa forme la plus simple, c'est donc le principe de la fusion.

Il y a certaines autres formes de fusion, mais le principe en est le même.

**Le président:** Il semble bien que ce soit la fin des roulements en franchise d'impôt.

**M. Birk:** Dans une large mesure, oui, en particulier pour les prises de contrôle de sociétés.

**Le président:** Selon votre expérience, est-ce que cela risque de constituer un facteur négatif lorsqu'on étudiera l'éventualité d'une prise de contrôle?

**M. Birk:** Je pense que dans bien des cas cela va imposer un fardeau fiscal indu aux actionnaires n'ayant pas reçu un titre négociable avec lequel ils pourraient payer ces impôts.

**Le président:** Raison de plus si le changement s'applique aux deux parties de la transaction, ou risque de s'appliquer aux deux parties.

**M. Birk:** Je ne vois pas comment cela pourrait s'appliquer aux deux parties.

**Le président:** Bien, je respecte votre opinion, mais il me semble qu'une telle interprétation est tout de même soutenable. Si la personne qui reçoit les actions est aussi la personne qui demeure avec la société, et si le coût qu'elle a dû assumer

[Text]

the value of what he acquires, I cannot see why it could not be said that he had a capital gain.

**Mr. Thomas S. Gillespie, (Ogilvy, Renault), Adviser to the Committee:** Mr. Chairman, that taxpayer could realize a capital gain, but in a share-for-share exchange, what that person receives is Treasury shares from the party who is buying the shares. The issue of Treasury shares by the other party is not, for tax purposes, considered to be a disposition. So, the other party will not realize a capital gain on that transaction.

**The Chairman:** The definition of "other party" is not too clear. I am talking about the party who survives the transaction.

**Senator Cook:** According to Mr. Birk, it is defined in the bill. I agree with you in theory, but Mr. Birk says that the bill defines the taxpayer who is liable for tax; is that not correct?

**Mr. Birk:** There is no legislation yet, but I would assume that when the legislation is presented, this will only be applicable to the group of shareholders who give up control. Presumably, the wording in the legislation will reflect that.

**Senator Cook:** There will be another artificial definition, and the question one has to ask oneself is: What is the benefit? This is another complication to the business world, and we must ask ourselves what the benefit is to the Treasury beyond a certain possible acceleration of payment of taxes.

If the minority shareholder does not have to pay capital gains until he dies, then at that time the shares may be worth more, or they may be worth less, and if the shares are worth more, the Treasury gets more.

**The Chairman:** Would you not agree that it has always been a tax policy to attempt to devise means for accelerating the liability to pay taxes rather than deferring them?

We went through a period in the 1970s when the tendency was in the other direction; the tendency then was to leave the situation as it was before the transaction took place so that the people who might have had the capital gain would have something with which to pay for that. The situation now is if one is liable for tax, and one has a non-marketable security, that is one's tough luck. The money has to be found somehow.

Of course, it may be that in attempting to convert a non-marketable security into cash to pay that tax, a value is being established for that non-marketable security, and the value of that non-marketable security may help the person who is subject to the tax. This would certainly reduce any capital gain.

**Senator Cook:** But under this concept, if the original tax base is X, and if the shares become X-plus 10 per cent on the amalgamation, one only has to pay capital gains tax on the 10 per cent. What happens if you hold the shares and die a few

[Traduction]

est moindre que la valeur de ce qu'elle a acquis, je ne vois pas pourquoi on ne pourrait pas dire qu'elle a réalisé un gain en capital.

**M. Thomas S. Gillespie, (Ogilvy, Renault), conseiller du comité:** Monsieur le président, ce contribuable pourrait réaliser un gain en capital, mais dans un échange d'actions, ce qu'il reçoit ce sont des actions de trésorerie de la part de la partie qui achète les actions. L'émission d'actions de trésorerie par l'autre partie n'est pas considérée comme une aliénation aux fins de l'impôt. En conséquence, l'autre partie ne réalisera pas un gain de capital sur cette transaction.

**Le président:** La définition de «l'autre partie» n'est pas très claire. Je fais allusion à la partie qui survit à la transaction.

**Le sénateur Cook:** D'après M. Birk, cela est défini dans le bill. Je suis d'accord avec vous en théorie, mais M. Birk dit que le bill définit le contribuable qui est sujet à l'impôt, n'est-ce pas?

**M. Birk:** Il n'y a encore aucune loi, mais je présume que lorsque la loi sera présentée, cette disposition ne s'appliquera qu'au groupe d'actionnaires qui cède le contrôle. On peut présumer que le texte de la loi reflètera cette situation.

**Le sénateur Cook:** Il y aura une autre question artificielle, et la question qu'il faut se poser est la suivante: quel est le bénéfice? Voilà une autre complication pour le secteur des affaires; il faut se poser la question à savoir quel bénéfice le Trésor peut-il tirer de la situation, outre un certain raccourcissement des délais dans le paiement des impôts.

Si l'actionnaire minoritaire n'est pas tenu de payer d'impôt sur les gains en capital avant son décès, alors à ce moment-là les actions peuvent avoir plus de valeur, ou encore, moins de valeur, et si les actions ont plus de valeur, le Trésor récolte davantage.

**Le président:** Ne pensez-vous pas que la politique fiscale a toujours eu pour but de chercher, par tous les moyens possibles, à accélérer l'exigibilité des impôts au lieu de faciliter leur report?

Nous avons traversé une période dans les années 1970 au cours de laquelle la tendance était contraire; la tendance était de laisser la situation comme elle était avant la transaction pour que les personnes ayant réalisé un gain en capital puisse avoir l'argent voulu pour acquitter leurs impôts. Dans l'état actuel des choses, si vous êtes soumis à l'impôt et que vous possédez un titre non négociable, c'est bien dommage pour vous. Il faut trouver l'argent quelque part.

Bien sûr, il peut arriver qu'en essayant de convertir un titre non négociable en comptant afin d'acquitter les impôts voulus, la personne réussisse à établir une valeur pour ce titre non négociable; ainsi, la valeur de ce titre non négociable peut aider la personne qui tombe sous le coup de cet impôt. Cela réduirait certainement tout gain en capital.

**Le sénateur Cook:** Mais en vertu de ce principe, si l'assiette fiscale initiale est égale à X, et si les actions prennent une valeur X plus 10 p. 100 après la fusion, l'impôt sur le gain de capital ne s'applique que sur le 10 p. 100. Qu'arrive-t-il si vous



[Text]

years afterwards, and the shares are worth X plus 20? Do you pay capital gains tax on the whole amount? Do you pay capital gains tax twice on the one security?

**The Chairman:** I would think the tax you pay would increase the cost.

**Mr. Poissant:** Not particularly, Mr. Chairman. What would happen is that, at the first transaction, your cost base would be adjusted and, at the time of death, it would only be the capital gain accrued since then which would be taxed.

**Senator Cook:** You would not pay capital gains tax twice?

**Mr. Gillespie:** There would be an acceleration on the first bite.

**Mr. Birk:** The capital gains tax which the person will have to pay is not based on the value prior to amalgamation as compared to post-amalgamation. It depends on what his adjusted cost base is for the shares originally held and the value received in exchange.

If he held those shares in 1971, he would be realizing his gain from 1971 up to the time of amalgamation. That would be his full gain, and he would pay on one-half of that gain.

The chairman referred to the lack of liquidity which may arise in certain circumstances. As an example, I had a case recently where a person, who had been 30 years with a Canadian corporation, a subsidiary of a U.S. parent, at the time of his retirement had certain stock options accumulated which he was required to exercise at the time of retirement.

**Senator Cook:** Or lose them.

**Mr. Birk:** Yes, or lose them completely. He exercised the options and realized a gain from employment of \$100,000. At the time he had to file his tax return, which was four months later, that gain of \$100,000 had evaporated. It did not exist due to the value of the stock of the U.S. parent today. He is now faced with paying full tax from employment income on the \$100,000 gain, and he has no value and no cash to pay this.

**Senator Cook:** That does not apply to this.

**Mr. Birk:** It is not particularly related to amalgamation, but it gives an example as to the liquidity problem which may arise in many circumstances.

There are some other minor housekeeping changes in respect of transfers. This refers to real estate transfers to a partnership by a non-resident, and is of no great consequence. It also refers to an anomaly which existed where real property inventory could have been transferred or rolled into a partnership tax-free, and that was not available in a corporation. This is just to put partnerships on an equal footing with the corporations so that a benefit will be provided to one and not the other.

[Traduction]

gardez vos actions et si vous mourez quelques années plus tard, et si vos actions valent alors X plus 20? Payez-vous l'impôt exigible pour un gain de capital sur le montant entier? Payez-vous l'impôt sur le gain en capital deux fois pour ce titre?

**Le président:** Je penserais que l'impôt que vous payeriez augmenterait le coût.

**M. Poissant:** Pas forcément, monsieur le président. Ce qui se produirait à ce moment-là, lors de la première transaction, c'est qu'on rajusterait votre coût de base, et au montant du décès, seul le gain en capital accumulé depuis serait imposable.

**Le sénateur Cook:** Alors vous ne vous trouvez pas à payer deux fois l'impôt sur le gain en capital?

**M. Gillespie:** Il y aurait une accélération lors de la première imposition.

**M. Birk:** L'impôt sur le gain en capital que la personne aurait à payer n'est pas basé sur la valeur avant la fusion comparativement à celle après la fusion. Il est fonction du prix de base rajusté des actions détenues initialement et de la valeur reçue en échange.

Si la personne possédait ces actions en 1971, elle réaliserait son gain à compter de 1971 jusqu'au moment de la fusion. Cela équivaudrait à son gain entier et elle paierait l'impôt sur la moitié de ce gain.

Le président a fait allusion au manque de liquidité qui peut survenir dans certains cas. A titre d'exemple, récemment j'ai le cas d'une personne qui comptait 30 années d'expérience au sein d'une filiale canadienne d'une société mère américaine. Au moment de sa retraite elle avait accumulé certaines options d'achat d'actions qu'elle était tenue d'exercer lors de la retraite.

**Le sénateur Cook:** Sinon elle les perdait.

**M. Birk:** Exactement, sinon elle les perdait entièrement. Cet homme exerça donc les options en question et réalisa un gain de \$100,000. Au moment où il devait faire sa déclaration d'impôt sur le revenu, quatre mois plus tard, ce gain de \$100,000 s'était évaporé. Il n'existait plus en raison de la valeur des actions de la société mère américaine à ce moment-là. Il se retrouve donc dans la situation où il doit payer le plein montant de l'impôt sur le revenu tiré d'un emploi pour ce gain de \$100,000, et il ne possède aucune valeur et aucun comptant pour régler la note.

**Le sénateur Cook:** Mais ce cas ne s'applique pas à la situation que nous étudions.

**M. Birk:** Le cas n'est pas relié à la fusion, mais il illustre le problème de liquidité qui peut survenir dans bien des cas.

Il y a quelques autres redressements mineurs ayant trait aux cessions ou transferts. Il s'agit plus précisément de cessions de biens immobiliers à une société en nom collectif par un non-résident; ces changements sont en fait sans grande conséquence. On a aussi voulu corriger une anomalie qui permettait de céder un répertoire immobilier à une société en nom collectif en franchise d'impôt, ou d'en disposer par roulement toujours sans être soumis à l'impôt, prérogative que l'on n'accordait pas à une compagnie. Ainsi cette mesure ne vise qu'à



[Text]

**The Chairman:** Is it proposed in these tax changes that where there is what you might call an "internal change" real property in the name of a corporation—and which was in the name of an individual—may be transferred to a partnership without being regarded as a disposition?

**Mr. Birk:** If it is inventory of the individual or corporation, it cannot be rolled, tax-free, into another entity. If it is capital property, and an individual wants to put it into a corporation or into a partnership, and he controls that corporation, or has a substantial interest in the partnership, he may still do so under these new rules. These roll-over situations were pretty well eliminated.

I would now point out the situations where it is restricted.

**The Chairman:** So my question anticipated that?

**Mr. Birk:** Yes. If property is transferred to a controlled corporation in exchange for shares—and it is very common even for individuals to transfer their shares into a holding company for all kinds of reasons such as estate or personal tax reasons, and they are legitimate and normal transactions—then it is still possible to make that tax-free rollover. As we said at the beginning, it is not available if control changes or the person, at the time of rollover, did not control that corporation.

It also applies if it is transferred by an individual to a Canadian-controlled private corporation that is eligible for the small business deduction. It is not necessary, at the time the roll-over is made, for the company to be actually using the small business deduction, but it must be eligible for it. It must not have reached the \$1 million (total accumulated earnings) level under which it can be taxed at a reduced tax rate. The Canadian-controlled private corporation will be taxed at a reduced rate on the first \$1 million that it generates.

Therefore, the rollover applies to transfers on a tax-free basis by an individual to such a Canadian-controlled private corporation, and it does not have to be that individual who controls this company; it is any individual who transfers to such a corporation, and he may do it on a rollover basis.

The same applies to a partnership where all the partners are individuals, and where it is not a corporate partnership. Again, it must involve a Canadian-controlled private corporation that is eligible for the small business deduction.

If we are dealing with a corporation which has been in existence or in operation for some time and has surpassed the plateau of \$1 million, a person would not be able to transfer,

[Traduction]

mettre les sociétés de personnes ou en nom collectif ainsi que les compagnies sur un même pied d'égalité, en n'accordant pas à l'une un privilège qui serait refusé à l'autre.

**Le président:** On propose dans ces modifications fiscales que lorsqu'il y a ce qu'on pourrait appeler un «changement interne», un bien immobilier au nom de la compagnie—et qui était au nom d'un particulier—pourra être cédé à une société en nom collectif sans être considéré comme une aliénation de bien?

**M. Birk:** S'il s'agit d'un bien à l'inventaire du particulier ou de la compagnie, il ne peut être cédé à une autre entité. S'il s'agit d'un bien en immobilisations qu'un particulier veut céder à une compagnie ou à une société en nom collectif, et s'il contrôle cette compagnie ou a des intérêts importants dans la société en nom collectif, il lui est encore permis de le faire en vertu de ces nouvelles règles. Quant aux situations de dispositions par roulement, elles ont été en grande partie supprimées.

J'en viens plus particulièrement aux cas visés par les restrictions.

**Le président:** Ainsi, ma question en venait à cela?

**M. Birk:** Oui. Si un bien est cédé à une société contrôlée en échange contre des actions, l'exonération d'impôt s'applique à cette disposition de roulement. Et l'on sait qu'il est très courant que même des particuliers transfèrent leurs actions dans une société de portefeuille pour toutes sortes de raisons, soit à titre de planification successorale ou fiscale. Comme nous l'avons mentionné au début, on ne peut se prévaloir de ce privilège si le contrôle change de main ou si la personne, au moment du roulement, ne contrôlait pas cette compagnie.

L'exonération d'impôt s'applique également si la cession est faite par un particulier à une société privée contrôlée par des Canadiens et admissible à la déduction accordée aux petites entreprises. Il n'est pas nécessaire qu'au moment du roulement comme tel la société utilise effectivement la déduction consentie aux petites entreprises, mais elle doit y avoir droit. De plus, elle ne doit pas avoir atteint le plafond de \$1 million fixé pour le total des bénéfices non répartis et lui permettant de bénéficier d'un taux d'impôt réduit. La société privée contrôlée par des Canadiens sera taxée à un taux d'impôt réduit jusqu'à concurrence du premier million de dollars d'affaires.

En conséquence, le roulement s'applique aux transferts ou cessions en franchise d'impôt effectués par un particulier à une société privée sous contrôle canadien, et il n'est pas nécessaire qu'il s'agisse du particulier qui contrôle la société en question; il peut s'agir de n'importe quel particulier qui fait un transfert à cette société, et il peut le faire en se prévalant des dispositions rattachées au roulement.

La même règle s'applique aux sociétés en nom collectif dont les associés sont des particuliers, à condition qu'il ne s'agisse pas d'une compagnie d'associés. Ici encore, ce doit être une société privée sous contrôle canadien admissible à la déduction accordée aux petites entreprises.

Par contre, si nous avons affaire à une société qui existe ou opère depuis un certain temps et qui a excédé le plafond d'un million de dollars, un particulier ne pourrait pas effectuer un

[Text]

on a tax-free basis, to the corporation. These are the restricted positions.

**Senator Cook:** Quite frankly, I do not understand the philosophy or the rationale behind that.

**Mr. Birk:** It provides a certain flexibility to small-business individuals who can still transfer property, be it real estate which is not inventory, or capital property, to a Canadian-controlled private corporation and not realize capital gain because, effectively, he is not receiving anything. He is probably taking back preferred shares.

**The Chairman:** It may relate to the situation in connection with farmers in the case of the family farm. They may decide to incorporate to get the small-business benefit and establish the title in one person. What is the situation there?

**Senator Cook:** Would he not get cash for it?

**Mr. Birk:** No, in these cases he will receive shares or property that includes shares. He could receive preferential and common shares.

**Senator Cook:** I think it would probably relate to farmers.

**The Chairman:** That is what I was thinking.

**Senator McIlraith:** Or some very small businesses.

**Mr. Birk:** I think it is commendable that at least these kinds of provisions are still available. The question is whether they go far enough. It only applies to Canadian-controlled private corporations that are eligible for the small business deduction. Before, the Canadian-controlled corporation could maintain its position to be eligible for the small business deduction by paying out dividends. Now, under the budget proposals, as we will discuss, I suppose, in a future session, this amount can no longer be reduced. Once it has attained the \$1 million it will no longer be eligible for the small-business deduction.

**Senator Cook:** That is true once it attains the million-dollar level, even though subsequently it will go below the \$1 million?

**Mr. Birk:** That is correct.

**Senator Cook:** In other words, it will still be subject to the full rate of tax.

**Mr. Birk:** Yes, and a person can no longer transfer anything tax-free to this corporation unless he controls it.

**Senator Cook:** Subsequently, if it sinks down to \$750,000 it will be subject to the full rate of tax.

**Mr. Birk:** Yes, and the transfer of all property to this corporation would be subject to the realization of capital gains on any transfers to that corporation.

[Traduction]

transfert exempt d'impôt à cette société. Voilà quelles sont les restrictions.

**Le sénateur Cook:** J'avoue en toute franchise que je ne sais pas en vertu de quel principe on établit ces règles.

**M. Birk:** Elles accordent une certaine souplesse aux propriétaires de petites entreprises en leur permettant de transférer des biens—que ce soit des biens-fonds ne faisant pas partie de l'inventaire ou encore des biens en immobilisations—à une société privée sous contrôle canadien sans réaliser de gain de capital car, effectivement, ils ne reçoivent rien. Ils se trouvent probablement à reprendre des actions privilégiées.

**Le président:** La situation des agriculteurs est aussi visée par ces modifications, plus particulièrement en ce qui a trait à la ferme familiale. Ils peuvent décider de se constituer en société afin de bénéficier de la déduction accordée aux petites entreprises et établir le titre au nom d'une personne. Qu'est-ce qui se passe dans ce cas particulier?

**Le sénateur Cook:** Est-ce qu'on ne se trouve pas à obtenir du comptant dans cette transaction?

**M. Birk:** Non, ce qui est reçu, ce sont des actions ou des biens comportant des actions. L'agriculteur pourrait recevoir des actions privilégiées et des actions ordinaires.

**Le sénateur Cook:** Je crois que la situation s'appliquerait probablement aux agriculteurs.

**Le président:** C'est ce que je pensais.

**Le sénateur McIlraith:** C'est aussi le cas des très petites entreprises.

**M. Birk:** Je crois qu'il faut se réjouir que de telles dispositions soient encore offertes. La question qu'il faut se poser est à savoir si elles vont assez loin. Seules peuvent en bénéficier les sociétés privées sous contrôle canadien qui sont admissibles à la déduction offerte aux petites entreprises. Auparavant, la société contrôlée par des Canadiens pouvait maintenir son admissibilité à la déduction accordée aux petites entreprises en versant des dividendes. En vertu des nouvelles propositions budgétaires, que nous aborderons, je suppose, au cours d'une séance ultérieure, il n'est plus possible de réduire ce montant. Une fois le plafond de \$1 million atteint, il n'est plus question de bénéficier de la déduction accordée aux petites entreprises.

**Le sénateur Cook:** Cela s'applique dès que le plafond de \$1 million est atteint, même si par la suite l'entreprise redescend en bas du million de dollars?

**M. Birk:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** Autrement dit, on continuera d'appliquer le plein taux d'impôt.

**M. Birk:** C'est juste, et un particulier ne peut plus céder de biens à cette société en franchise d'impôt à moins qu'il la contrôle.

**Le sénateur Cook:** Si, par la suite, son chiffre d'affaires descend à \$750,000, elle sera néanmoins sujette au plein taux d'impôt?

**M. Birk:** Oui, et la cession de tout bien à cette société serait soumise aux dispositions sur les gains en capital découlant des transferts ou cessions à cette société.



[Text]

**The Chairman:** Mr. Birk, does the record show what CCPC stands for?

**Mr. Birk:** It stands for "canadian controlled private corporations".

**The Chairman:** And the penalty for an individual making a transfer to such a private corporation is that thereafter it is not entitled to the benefits that accrue to a small business. Is that correct?

**Mr. Birk:** That is right. After the amount of total earnings of \$1 million has been reached, the company is no longer considered a small business. I should point out that that amount has gradually increased from \$150,000 in 1971 to \$1 million today. Once the plateau is reached the company is no longer considered to be a small business. Therefore, it should not be entitled to the benefits of tax reduction and tax-free rollovers.

**The Chairman:** It would still have to exceed the allowable total for small businesses.

**Mr. Birk:** Yes, it would have to exceed that total.

As I mentioned, the existing rules for partnerships are similar to the rules for transferring property into a corporation. They are very complex, but in nature and intent they are similar to transferring property to a corporation, in the same way that tax-free rollovers to these partnerships will only be possible if done by majority interest partners or if all members are individuals.

**The Chairman:** What is the situation with respect to a partnership in which there are senior partners, all of whom have a specific interest? Do they qualify?

**Mr. Birk:** If all the members are individuals, yes, then they qualify.

**The Chairman:** And the group would qualify as the majority interest partners?

**Mr. Birk:** So long as all members are individuals, then automatically they will qualify. If corporate partnerships are involved in this group, then it must be a majority interest partner to qualify.

The budget originally envisaged that these rules would apply to transactions after Nov. 12, 1981. That was later changed to allow for those which were in process on budget day. On December 18 it was decided, first of all, to permit on-going projects to proceed and then to give corporations and individuals time during 1982 to rethink their corporate structure and their affairs; and it was decided to let the rules apply that existed heretofore. So there will be no change for 1982. The new rules, if they are introduced as proposed, will only apply in 1983.

[Traduction]

**Le président:** Monsieur Birk, le procès-verbal indique-t-il la signification du sigle CCPC?

**M. Birk:** Le sigle représente «Canadian controlled private corporation», c'est-à-dire «société privée sous contrôle canadien».

**Le président:** Et la pénalité qui découle du fait qu'un particulier effectue un transfert à cette société, c'est qu'ultérieurement celle-ci n'a plus droit aux avantages accordées aux petites entreprises. Est-ce exact?

**M. Birk:** Tout à fait. Dès que la société a atteint un chiffre total d'affaires de \$1 million, elle n'est plus considérée comme une petite entreprise. Je devrais souligner que ce plafond a été majoré progressivement à partir de \$150,000, en 1971, jusqu'à \$1 million aujourd'hui. Une fois que le plafond est atteint, la société n'est plus considérée comme une petite entreprise. Par conséquent, elle ne devrait plus avoir droit aux avantages que représentent l'application d'un taux d'impôt réduit et les roulements en franchise d'impôt.

**Le président:** Elle devrait toujours excéder le total permis pour les petites entreprises.

**M. Birk:** Oui, il lui faudrait dépasser ce total.

Comme je l'ai mentionné, les règles existantes pour les sociétés en nom collectif sont semblables à celles qui s'appliquent à la cession de biens à une compagnie. Ces règles sont assez complexes, mais dans leur nature et leur portée elles sont semblables à celles qui s'appliquent à une cession d'un bien à une compagnie, en ce sens que les roulements en franchise d'impôt au profit de ces sociétés en nom collectif ne seront possibles que s'ils sont effectués par les associés ayant des intérêts majoritaires ou encore si tous les associés sont des personnes.

**Le président:** Qu'est-ce qui se passe dans le cas d'une société en nom collectif comportant des associés principaux ayant chacun un intérêt particulier? Sont-ils admissibles?

**M. Birk:** Si tous les membres sont des particuliers, oui, ils sont admissibles.

**Le président:** Et le groupe répondrait à la définition d'associés majoritaires?

**M. Birk:** A condition que tous les membres soient des particuliers, ils sont automatiquement admissibles. Si ce groupe comporte une association de compagnies, alors l'associé en question doit avoir des intérêts majoritaires pour être admissible.

Dans le budget, on prévoyait initialement que ces règles allaient s'appliquer aux transactions effectuées après le 12 novembre 1981. Cela a été changé ultérieurement afin d'inclure celles qui étaient en traitement le jour du budget. Le 18 décembre il a été décidé, dans un premier temps, de donner le feu vert aux projets en cours, puis d'accorder du temps aux sociétés et aux particuliers, en 1982, pour qu'ils puissent repenser la structure de leur entreprise et de leurs affaires; et l'on a décidé de maintenir les règles qui s'appliquaient jusque là. Par conséquent, il n'y a aucun changement pour 1982. Les nouvelles règles, si elles sont présentées tel que prévu, n'entreront en vigueur qu'en 1983.



## [Text]

There are some areas which are related to these corporate reorganizations and they are similar in nature, and I might just discuss them now because I consider them part of it. Where there is a change of control of a corporation and there is depreciable property or goodwill among the properties—assuming such property has not been depreciated because the company did not make any gains in prior years and therefore there is undepreciated capital cost available in the company in respect of those properties—it may be that the excess of the value of the depreciable property that can be claimed for tax purposes in the corporation exceeds the fair market value of these depreciable properties and goodwill. If that is the case, then on the change of control that excess will in the future not be deductible any more to that corporation. It is deemed to have had a prior year's loss for that excess.

**The Chairman:** Mr. Birk, that cuts into the question we were discussing earlier, and on which you and I have a difference in viewpoint as to the liability for tax of the person who may be the one who remains in existence after a takeover. We were discussing the possibility of being liable for capital gain. If you have excessive tax value of depreciable property over the fair market value, then, if they don't allow that as a deduction—and I understand that that is what you are saying—on a change of control in a takeover, then, in effect, they are exposing the difference between fair market value and the tax value to capital gain treatment.

**Mr. Birk:** Mr. Chairman, we do not have any difference of opinion there. I agree that in this particular situation the value that accrues to the vendor will decrease. My comment originally was only restricted to the exchange of shares or to amalgamation, where I believe that only one group would be subject to tax. But in a case like this, where a change of control takes place and the company has had losses in the past and therefore could not claim capital cost allowance on the appreciable property, I would suspect that the value of those shares will decrease because of this new provision.

**The Chairman:** Of course, they could have said that in those circumstances the excess shall be deemed to be capital gain. That is hitting it right on the nose, isn't it?

**Mr. Birk:** That would have been rather severe.

**Senator Cook:** Do I understand you to say that that is the case if the depreciated property has not depreciated and is carried in the books of the company at, say, a million dollars?

**Mr. Birk:** Perhaps the cost was a million dollars. Let us say it has depreciated, for book value purposes, to \$500,000, but because the company was not profitable it never claimed the \$500,000 for tax purposes. If the fair market value of this property is now \$500,000 because of the tax value, somebody might be willing to pay an extra \$200,000 for the shares. The company will not be able to claim the difference of \$300,000 now because it will be considered as a loss to the corporation.

## [Traduction]

Il y a certains domaines qui sont reliés à ces réorganisations de sociétés et qui sont de même nature, et je pourrais peut-être en parler maintenant puisque je considère qu'ils en font partie. Lorsqu'une société fait l'objet d'un changement de contrôle et qu'il existe des biens amortissables ou une survaleur—en supposant qu'un tel bien n'a pas été amorti parce que la société n'a pas réalisé de gains dans les années antérieures et que par conséquent il existe un coût en capital non amorti au sein de la société en regard de ces biens—il se peut que l'excédent de la valeur du bien amortissable qui puisse être réclamé aux fins de l'impôt par la société soit supérieur à la juste valeur marchande de ces biens amortissables et de cet achalandage. Si tel est le cas, alors le changement de contrôle aura pour effet qu'à l'avenir la société ne pourra plus déduire cet excédent. On considère alors qu'elle a eu une perte lors d'un exercice antérieur en regard de cet excédent.

**Le président:** Monsieur Birk, cela rejoint la question que nous discutons plus tôt et sur laquelle nous n'étions pas d'accord, à savoir qu'est-ce qu'il advient de la personne qui demeure après une prise de contrôle du point de vue de l'impôt exigible. Nous avons parlé de la possibilité d'être sujet à l'impôt sur les gains en capital. Si la valeur du bien amortissable excède la juste valeur marchande, alors, si l'on ne permet plus cette déduction—et je crois comprendre que c'est ce que vous dites—lorsqu'il y a un changement de contrôle, cela revient à dire que la différence entre la juste valeur marchande et la valeur fiscale est sujette à l'impôt sur les gains de capital.

**M. Birk:** Monsieur le président, nos points de vue ne sont pas divergents sur cette question. Je conviens que dans ce cas précis la valeur qui s'ajoute pour le vendeur diminuera. Mon commentaire initial ne s'appliquait qu'à l'échange d'actions ou à la fusion, et je crois qu'à ce moment-là un seul groupe n'est soumis à l'impôt. Mais dans le cas présent, lorsqu'un changement de contrôle survient et que la société a enregistré des pertes antérieurement et ne pouvait donc pas réclamer l'amortissement fiscal sur le bien amortissable, je présume que la valeur de ces actions diminuera en raison de cette nouvelle disposition.

**Le président:** Bien sûr, on aurait pu dire simplement que dans ces circonstances l'excédent sera réputé être un gain en capital. C'est ce qu'on appelle dissiper toute ambiguïté, n'est-ce pas?

**M. Birk:** Ce serait un peu sévère comme mesure.

**Le sénateur Cook:** Dois-je comprendre que c'est ce qui se passe si le bien amorti ne s'est pas déprécié et figure toujours dans les livres comptables de la société pour un moment, disons, d'un million de dollars?

**M. Birk:** Peut-être que le coût était d'un million de dollars. Supposons que ce bien s'est déprécié et que la valeur comptable en est de \$500,000; supposons, de plus, que la société n'a jamais réclamé ce \$500,000 aux fins de l'impôt parce qu'elle n'était pas rentable. Si la juste valeur marchande de ce bien s'établit maintenant à \$500,000 en raison de la valeur fiscale, quelqu'un pourrait être prêt à payer un montant supplémentaire de \$200,000 pour les actions. La société ne pourra plus

[Text]

**The Chairman:** That is at the present time.

**Mr. Birk:** That is under the proposed situation. At the present time, someone who purchases shares will then be able to deduct the capital cost allowance from any future profits of that corporation that he acquired.

**Senator Cook:** Do you relate goodwill to a fair market value?

**Mr. Birk:** Yes, goodwill is considered in here as well, but because it is only deducted to the extent of one half of the amount paid, it is also compared to half of the amount of the fair market value. What is intended here is to avoid the situation where, certain corporations which have had cumulative losses and also undepreciated capital costs, could be a target for take-over principally for that reason rather than for pure economic reasons.

**Senator Cook:** Just to follow that through, suppose they are targeted, how does that adversely affect the Treasury?

**Mr. Birk:** It is stated on page 39 of the budget papers:

This can lead to unprofitable corporations becoming targets for takeover bids solely because of tax considerations and not because of the underlying economic profitability of their businesses.

I would suggest that if there is a company that has substantial cumulative losses and undepreciated capital costs, presumably the economic viability was not there. If somebody intends to purchase it, it would be an advantage to have the company continue to operate rather than let it just go, because the future acquirer cannot deduct the capital cost and the losses carried forward.

**Senator Cook:** Up to this point in time, the property was not depreciated; is that right?

**Mr. Birk:** That is correct.

**Senator Cook:** Therefore, the tax department has lost nothing.

**Mr. Birk:** Right.

**Senator Cook:** How are they going to lose from now on?

**Mr. Birk:** The Treasury will not lose. It will say, "because you are not paying for this excess since you are only paying a certain amount for the shares, this excess will not be deductible in the future." It is considered to have been claimed by the previous owners.

**Senator Cook:** But it was not.

**The Chairman:** Mr. Birk, if tax value is less than the fair market value, is there a deduction allowed against other capital gains?

[Traduction]

réclamer la différence de \$300,000 maintenant parce que ce montant sera considéré comme une perte de la société.

**Le président:** C'est-à-dire dans l'état actuel des choses.

**M. Birk:** En vertu des changements proposés. A l'heure actuelle, quelqu'un qui achète des actions peut par la suite déduire l'amortissement fiscal de tout profit futur de cette société qu'il a acquis.

**Le sénateur Cook:** Est-ce que vous faites un lien entre l'achalandage ou la survaleur et la juste valeur marchande?

**M. Birk:** Oui, l'achalandage entre en ligne de compte, mais étant donné que la survaleur n'est déduite que jusqu'à concurrence de la moitié du montant payé, elle est aussi comparée à la moitié de la juste valeur marchande. Ce qu'on veut chercher à éviter ici, c'est la situation où certaines sociétés ayant enregistré des pertes cumulatives et des coûts en capital non amortis feraient l'objet de prises de contrôle principalement pour cette raison plutôt que pour des motifs purement économiques.

**Le sénateur Cook:** Poussons ce raisonnement à la limite et supposons que c'est effectivement ce qui se produit. De quelle façon le fisc est-il défavorisé?

**M. Birk:** La réponse se trouve à la page 39 du document sur le budget:

Cela peut faire en sorte que des sociétés non rentables deviennent la cible d'offres d'achat visat à la mainmise uniquement pour des considérations fiscales et non pas en raison de la rentabilité économique sous-jacente de leur entreprise.

Je dirais que si une société a des pertes cumulatives importantes ainsi que des coûts en capital non amortis, on peut présumer que la rentabilité économique n'y était pas. Si quelqu'un a l'intention d'acheter cette société, il a tout intérêt à maintenir la société en opération au lieu de la laisser aller, car l'acheteur éventuel ne peut déduire le coût en capital et les pertes reportés.

**Le sénateur Cook:** Jusqu'à ce moment-là, le bien en question n'a pas été amorti, n'est-ce pas?

**M. Birk:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** Par conséquent, le fisc n'a rien perdu.

**M. Birk:** C'est juste.

**Le sénateur Cook:** Et de quelle façon sera-t-il perdant dorénavant?

**M. Birk:** Le Trésor ne sort pas perdant. Il dira: «Étant donné que vous ne payez pas pour cet excédent puisque vous ne payez qu'un certain montant pour les actions, cet excédent ne sera pas déductible à l'avenir». On considère que les propriétaires antérieurs ont déjà réclamé cette déduction.

**Le sénateur Cook:** Ce qui n'est pas le cas.

**Le président:** Monsieur Birk, si la valeur fiscale est moindre que la juste valeur marchande, une déduction est-elle permise en regard d'autres gains en capital?



[Text]

**Mr. Birk:** No, there would be no deduction because the vendor would be selling his shares and the new owner will continue depreciating for tax purposes the undepreciated capital loss.

**The Chairman:** You are not suggesting that that is a sound reason, are you?

**Mr. Birk:** I think that that provision unnecessarily restricts the purchase of other corporations that are in difficulties.

**The Chairman:** The words "unnecessarily restricts" mean that it can be otherwise done without such emphasis. In effect, you are making excess of tax value subject to tax.

**Mr. Birk:** Yes. The system provides at the present time that a corporation has the flexibility to deduct or not to deduct capital cost allowance in a certain year. In many other countries this flexibility is not provided, but under the Canadian system it has been the situation for many years that a company can choose to either claim no capital cost allowance in a year or up to the maximum amount. In the situation that is being considered now, it would seem that this would, in fact, force a company to say "I did claim in prior years that excess of the fair market value."

**The Chairman:** What has developed in the accounting of the company that is concerned in this takeover situation, does not adversely affect anything that has been done vis-à-vis capital gains and capital losses up to that moment of the change.

**Senator Cook:** I know it is going to be impossible to get the figures, but I am wondering why all these restrictions have been put in to protect the Treasury. What are they losing by the present law? Why is it costing the Treasury under the present provisions?

**Mr. Birk:** The estimate by the Department of Finance, as published in the budget papers, is that the amount is uncertain. Combined with this difference of depreciable property or goodwill is the prior year's business losses that have accumulated in this particular company, again, on the change of control. At the present time the system provides that a corporation or an individual may purchase a company that has substantial losses, provided that they continue to operate the business and perhaps put a profitable segment of another business or related business into this corporation; then they will be in a position to deduct that loss in that acquired company against future income.

**The Chairman:** So that a company acquiring an additional business which has a year of profits, and then runs into losses, does this restrict them in the future from using those losses by way of deduction?

**Mr. Birk:** Yes, in the future. When there is a change of control in the future, and there are accumulated losses, those losses can only be deducted against the income from that same business.

**The Chairman:** When does the prior businesses' losses in those circumstances become part of the business of the company that has acquired such a business? Let us say that they

[Traduction]

**M. Birk:** Non, aucune déduction n'est permise puisque le vendeur vendrait ses actions et que le nouveau propriétaire continuera d'amortir aux fins de l'impôt la perte en capital non amortie.

**Le président:** Vous ne laissez pas entendre qu'il s'agit d'une raison valable?

**M. Birk:** A mon avis, cette disposition fiscale restreint indûment l'achat d'autres sociétés en difficulté.

**Le président:** Lorsque vous dites «restreint indûment», vous laissez entendre qu'il y a moyen de procéder autrement sans aller aussi loin. En fait, vous considérez comme un excédent la valeur fiscale sujette à l'impôt.

**M. Birk:** Oui. Le système actuel offre une certaine souplesse en ce sens qu'une société peut déduire ou non l'amortissement fiscal dans une année donnée. Dans beaucoup d'autres pays, cette latitude n'existe pas, mais le système fiscal canadien permet depuis nombre d'années aux sociétés de déduire ou bien aucun amortissement fiscal pour une année donnée ou encore un montant jusqu'à concurrence du maximum. D'après ce qui est devant nous actuellement, en fait, une société serait plutôt encline à dire: «Nous avons déjà déduit cet excédent de la juste valeur marchande en regard d'exercices antérieurs.»

**Le président:** Ce qui est survenu dans la comptabilité de la société visée par cette mainmise n'a aucun effet négatif sur ce qui a pu être fait relativement aux gains en capital et aux pertes en capital jusqu'au moment du changement.

**Le sénateur Cook:** Je sais qu'il sera impossible d'obtenir des chiffres, mais je me demande pourquoi on a incorporé toutes ces restrictions pour protéger le Trésor. Qu'est-ce qu'il perd dans le cadre législatif actuel? De quelle façon les dispositions actuelles occasionnent-elles un coût au fisc?

**M. Birk:** D'après les estimations avancées par le ministère des Finances dans le document sur le budget, le montant en cause est incertain. À cet écart au chapitre des biens amortissables et de l'achalandage, il faut ajouter les pertes commerciales des années antérieures qui se sont accumulées dans cette société particulière jusqu'au moment du changement de mainmise. Actuellement, le système permet à une société ou à un particulier d'acheter une société qui a des pertes importantes, pourvu qu'il ou qu'elle continue d'exploiter l'entreprise et incorpore dans cette société, par exemple, un secteur rentable d'une autre entreprise connexe; ainsi, l'acquéreur sera en mesure de déduire des revenus futurs cette perte qu'il a subi en achetant l'entreprise.

**Le président:** Ainsi, une société qui fait l'acquisition d'une autre entreprise ayant une année de profits, et enregistrant des pertes par la suite, se trouve-t-elle dans la situation où elle pourrait à l'avenir réclamer de déduction pour ces pertes?

**M. Birk:** A l'avenir, oui. Lorsqu'il y a un changement de contrôle à l'avenir, et qu'il y a des pertes accumulées, il n'est possible de déduire ces pertes que du revenu de la même entreprise.

**Le président:** A partir de quel moment, dans ces circonstances, les pertes de l'entreprise acquise deviennent-elles partie de celles de l'entreprise englobante? Supposons que l'entre-



[Text]

have acquired it and are operating it for two, three or more years, when does the new acquired corporation become part of the acquiring corporation, or are they forever kept apart under this tax proposal?

**Mr. Birk:** From what we know today, I believe that in any year that the acquiring company wants to deduct the prior year's business loss, it must operate that business and deduct losses from that business and not from any additional business.

**The Chairman:** If one carries on in a corporate form the business that one has acquired, one can still make those deductions because the business has not changed.

**Mr. Birk:** Provided the corporation carries on the same business as the corporation which incurred the losses.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Birk:** They have four years after the acquisition to use those losses.

**Mr. Gillespie:** For purposes of clarification, if a company acquires another company engaged in the same business, the acquiring company can only deduct the losses against the income from the acquired company; you cannot use the business from the acquiring company to offset those losses; is that right?

**Mr. Birk:** That is correct. In fact, this makes it more restricted. If a company manufacturing cars bought a company which also manufactured cars and which has losses, the acquiring company would have to gain income in the acquired company from the same business in order to use the losses, even if, as I said, the acquiring company were in the same business.

It is clear that these kinds of proposals will substantially restrict the acquisition of the so-called "loss companies."

**Senator Cook:** To put that another way, it would facilitate the so-called "loss companies" going out of business.

**Mr. Birk:** That is correct. In fact, I have had a practical case very recently in which a company in the retail business in Quebec considered the purchase of a long-established, medium-sized chain, but because of the uncertainty that surrounds this, the retail business allowed the chain to go into bankruptcy rather than taking the risk of buying it.

**The Chairman:** I suppose, in anticipation of this, the acquiring company might buy a new line of business that coincides with the business of the acquiring company and carry on in that line so that it would be established as part of its business, and then acquire a similar business. That could be a long-range plan, and it might be worth the shot.

**Mr. Birk:** Certainly, Mr. Chairman, but the chances that the acquiring company will be better businessmen or managers than were the people who incurred the losses over a number of years are slim, in many cases.

[Traduction]

prise acquise est exploitée par la société englobante depuis quelques années; à quel moment considère-t-on que la société acquise fait partie de la société englobante? Cette modification fiscale a-t-elle pour effet de garder les deux distinctes pour toujours?

**M. Birk:** D'après ce que nous savons aujourd'hui, je crois que pour toute année où la société englobante désire déduire les pertes de l'année antérieure, elle doit exploiter l'entreprise en question et déduire les pertes de cette entreprise et non celles de toute autre entreprise.

**Le président:** Si l'on continue d'exploiter l'entreprise acquise après l'avoir constituer en société, il est toujours possible de réclamer ces déductions étant donné que l'entreprise n'a pas changé.

**M. Birk:** A condition que la compagnie exploite la même entreprise ou le même commerce que la compagnie ayant subi les pertes.

**Le président:** D'accord.

**M. Birk:** La société a jusqu'à quatre ans après l'acquisition pour utiliser ces pertes.

**M. Gillespie:** J'aimerais éclaircir un point. Si une société acquiert une autre société dans le même secteur d'activité, la société englobante ne peut se servir de la déduction pour pertes qu'en regard du revenu de la société acquise? Il n'est pas possible de puiser dans les affaires de la société englobante pour équilibrer ces pertes, n'est-ce pas?

**M. Birk:** C'est exact. En fait, la restriction va encore plus loin. Si une société fabriquant des autos achète une autre société qui fabrique aussi des autos et qui a enregistré des pertes, la société englobante devrait gagner des revenus dans la société acquise et à partir de la même activité commerciale afin de pouvoir utiliser les pertes, et ce, comme je l'ai dit, même si la société englobante est dans le même secteur d'activité.

Il est évident que ces propositions vont restreindre de façon importante l'acquisition des sociétés dites «à pertes».

**Le sénateur Cook:** Autrement dit, cela va accélérer la mise en faillite des sociétés «à pertes».

**M. Birk:** C'est juste. En fait, tout récemment j'ai eu un cas concret d'une société dans le commerce de détail, au Québec, qui envisageait l'achat d'une chaîne de taille moyenne établie depuis longtemps, mais qui, en raison de l'incertitude qui entoure toute cette question, a dû laisser la chaîne faire faillite plutôt que de prendre le risque de l'acheter.

**Le président:** Je suppose que pour pallier à cette situation, la société englobante pourrait acheter un nouveau commerce qui coïncide avec les activités de la société englobante, puis poursuivre l'exploitation en ce sens de façon à l'intégrer dans son activité commerciale, ce qui lui permettrait d'acquiescer une entreprise semblable à l'avenir. Il s'agit d'un plan à long terme qui en vaudrait peut-être la peine.

**M. Birk:** Bien entendu, monsieur le président, mais les chances que la société englobante gérera ou administrera mieux l'entreprise que les personnes ayant enregistré les pertes

[Text]

**The Chairman:** That is right.

**Mr. Birk:** This concludes corporate rollovers, re-organization and provisions for losses.

**The Chairman:** I think your statement at the beginning of this has been justified—it is complicated, and parts of it are difficult not only to understand, but to appreciate the reasoning for such changes. That is something we will have to deal with further when the department officials appear before the committee.

Mr. Poissant, you are now going to deal with charitable organizations, or charitable foundations or perhaps both.

**Mr. Poissant:** Yes, Mr. Chairman.

To give you some background information, charitable organizations under the existing definition can be divided into three groups. First of all, there is the general definition of charitable organizations. Such organizations as the Canadian Red Cross, local churches and universities usually fall into this category. Secondly, there are public foundations. This definition was introduced to the act in 1977, and thirdly, there are private foundations. These are the three types of charitable foundations known in the Income Tax Act.

The first one does not have to be defined too much, except that foundations in that category operate under different disbursement rules, which we will deal with later.

A private foundation, as opposed to a public foundation, is one in which the majority of the directors are from a related group. That organization at its inception must have had 75 per cent of its capital contributed by one person or a related group of persons. So, if those two definitions are met, under the Income Tax Act, the foundation is considered to be a private charitable foundation. Those which do not meet those two definitions are, by definition, a public foundation.

**The Chairman:** Did you include religious organizations?

**Mr. Poissant:** No.

**The Chairman:** Under private foundations?

**Mr. Poissant:** Private foundations do not have to be religious. The word "charity", of course, is defined to include religious activities.

**The Chairman:** That is right.

**Mr. Poissant:** What does a charitable foundation do? Usually your charitable foundation—as opposed to the private foundation and the public foundation—carries on its own charitable activities. The Canadian Red Cross, as a rule, performs its own activities. Since 1977 it has been permissible

[Traduction]

sur un certain nombre d'années sont assez minces dans bien des cas.

**Le président:** Vous avez raison.

**M. Birk:** Et voilà. Cela complète notre étude des roulements, des réorganisations et des dispositions relatives aux pertes.

**Le président:** Je crois que votre affirmation du début était juste: il s'agit d'un sujet complexe dont les éléments sont parfois difficiles à comprendre, sans mentionner que la logique ou la raison d'être des modifications proposées n'est pas toujours évidente. Nous devrons approfondir cette question davantage avec les fonctionnaires du Ministère lorsqu'ils témoigneront devant le Comité.

Monsieur Poissant, vous allez maintenant traiter des organisations de bienfaisance, ou des fondations de bienfaisance, ou des deux peut-être.

**M. Poissant:** Oui, monsieur le président.

A titre d'information préliminaire, les organismes de bienfaisance se divisent en trois groupes d'après la définition existante. Il y a d'abord la définition générale d'une organisation de bienfaisance, qui englobe habituellement des organismes comme la Croix rouge, ainsi que les églises locales et les universités. Deuxièmement, il y a les fondations publiques, qui ont été intégrées dans la loi en 1977; et troisièmement, nous avons les fondations privées. Voilà les trois types de fondations de bienfaisance reconnus au titre de la Loi de l'impôt sur le revenu.

Il n'y a pas lieu de définir davantage la première catégorie, si ce n'est pour dire que ces fondations tombent sous des règles fiscales différentes, que nous aborderons d'ailleurs un peu plus tard.

Dans une fondation privée, par opposition à une fondation publique, la majorité des directeurs proviennent d'un groupe connexe. Lors de sa création, une telle fondation doit compter sur un capital contribué à 75 p. 100 par une personne ou par un groupe de personnes faisant partie d'un groupe connexe. Si la fondation répond à ces deux conditions, au titre de la Loi de l'impôt sur le revenu elle est considérée comme une fondation de bienfaisance privée. Les fondations ne répondant pas aux deux définitions mentionnées sont automatiquement considérées comme des fondations publiques.

**Le président:** Est-ce que vous incluez les œuvres ou organisations religieuses?

**M. Poissant:** Non.

**Le président:** Elles font partie des fondations privées?

**M. Poissant:** Une fondation privée n'a pas forcément un caractère religieux. Par contre, dans le terme «bienfaisance» on englobe les activités religieuses.

**Le président:** C'est vrai.

**M. Poissant:** Et que fait une fondation de bienfaisance? Habituellement, une fondation de bienfaisance—par opposition à une fondation privée ou à une fondation publique—poursuit ses propres activités de bienfaisance. La Croix rouge du Canada, en règle générale, s'occupe de ses propres activités.



[Text]

for 50 per cent of its income to be given to what is called a "qualified donee." In other words, the Canadian Red Cross could have a branch which could perform activities for the Canadian Red Cross which it would normally fulfill itself. It is limited to 50 per cent of its total income receipt.

It must expend 80 per cent of the prior year's amounts received for which it issued receipts under clause 110(1)(a). They must disburse the total amount received either themselves or by way of transfer to a qualified donee, and that must be done within 24 months. In other words, they are given an additional 12 months to distribute that money.

**The Chairman:** They have to distribute within 24 months?

**Mr. Poissant:** Yes, 24 months.

**The Chairman:** From when?

**Mr. Poissant:** Not from the date of receipt, but within the maximum of two calendar years. In other words, 80 per cent of money received in 1981 must be spent in 1981 or, at the latest, in 1982.

Under the amendment to resolution 138(b), charitable foundations will have to include moneys received from unrelated charities referred to in resolution 138(a). Before this they were only concerned with moneys for which they had issued receipts. They will now also have to take account money received from unrelated charities. This will be included in the 80 per cent disbursement.

If the money is received from a related registered charity, as compared to an unrelated charity, it will have to be disbursed in the year of receipt. In other words, if the Canadian Red Cross received money from an affiliated agency, it would have to disburse that in the year of receipt and not in the following year as is the case with unrelated charities. This is provided for in resolution 138(a) and (b).

**Senator McIlraith:** Just before you leave that point, would this not be a pretty harsh measure if they received funds from a related charity at the end of a year? They may not be able to disburse it.

**The Chairman:** Did you say "related" or "unrelated?"

**Senator McIlraith:** Related.

**The Chairman:** Related charities have two years.

**Senator McIlraith:** No.

**Mr. Poissant:** Moneys received from related charities must be disbursed within a year of receipt. That is a good point.

**Senator McIlraith:** If they operated on a calendar year basis, and received moneys from a related charity in December, they would have to disburse it within the next few days.

[Traduction]

Depuis 1977, il est permis à une société de bienfaisance de donner 50 p. 100 de son revenu à ce qu'on appelle un «donataire sous condition». Autrement dit, la Croix rouge du Canada pourrait avoir une filiale qui remplirait certaines fonctions normalement accomplies par la Croix rouge elle-même. La limite fixée est de 50 p. 100 du revenu total.

Elle doit dépenser 80 p. 100 des montants qu'elle a reçus au cours de l'année antérieure et pour lesquels elle a émis des reçus en conformité de l'article 110(a)(a). Elle doit dépenser le montant total reçu soit elle-même ou par l'entremise d'un donataire sous condition, le délai prescrit étant de 24 mois. Autrement dit, la fondation bénéficie d'un délai supplémentaire de 12 mois pour distribuer l'argent.

**Le président:** La répartition doit se faire dans un délai de 24 mois?

**M. Poissant:** C'est ça, 24 mois.

**Le président:** A compter de quel moment?

**M. Poissant:** Non pas à compter de la date de réception, mais à l'intérieur d'une période maximale de deux années civiles. En d'autres mots, 80 p. 100 de l'argent reçu en 1981 doit être dépensé en 1981 ou, au plus tard, en 1982.

Aux termes de l'amendement à la proposition 138(b), les fondations de bienfaisance seront tenues d'inclure l'argent reçu des œuvres non connexes mentionnées dans la proposition 138(a). Auparavant, on ne tenait compte que de l'argent pour lequel des reçus avaient été délivrés. Maintenant, les fondations devront tenir compte de l'argent reçu des œuvres non connexes. Et ce montant sera inclus dans le débours de 80 p. 100.

Si l'argent provient d'une œuvre enregistrée connexe, par opposition à une œuvre non connexe, la fondation est tenue de le dépenser ou le répartir au cours de l'année de réception. Autrement dit, si la Croix rouge reçoit de l'argent d'un organisme affilié, elle devra le déboursier au cours de la même année et non l'année suivante comme c'est le cas pour les œuvres non connexes. Cela est prévue par la proposition 138, alinéas (a) et (b).

**Le sénateur McIlraith:** Avant d'en finir avec ce point, ne pensez-vous pas qu'il s'agit d'une mesure assez sévère, compte tenu qu'une fondation pourrait recevoir des fonds d'une œuvre connexe à la fin de l'année? Peut-être que la fondation ne serait pas en mesure de déboursier l'argent à temps.

**Le président:** Avez-vous dit «connexe» ou «non connexe»?

**Le sénateur McIlraith:** Connexe.

**Le président:** Pour les œuvres connexes, le délai est de deux ans.

**Le sénateur McIlraith:** Non.

**M. Poissant:** L'argent reçu des œuvres connexes doit être déboursé au plus tard un an après qu'il a été reçu. Vous soulevez un point important.

**Le sénateur McIlraith:** Si la fondation fonctionne selon l'année civile et qu'elle reçoit de l'argent d'une œuvre connexe en décembre, elle est tenue de le déboursier dans les quelques jours qui suivent.



[Text]

**Senator Cook:** The related charity which makes the payment may have to disburse its funds in December; otherwise it will have not disbursed the 80 per cent.

**Senator McIlraith:** Something seems to me to be unduly harsh in this regard.

**Mr. Gillespie:** I think it is designed to provide against any abuses by the giving charity being able to postpone disbursement further, by passing it down to a related charity. That is to say that, if the Red Cross were to give funds to a subsidiary charitable organization, this rule is designed to prevent it from avoiding the two-year rule by passing those funds down to another charity, which would then be able to utilize another two-year period.

**Senator McIlraith:** Yes, but it becomes very harsh when you consider the demands that are made on the Red Cross in certain areas where there may be an outbreak of war. This sort of situation creates a sudden demand. The Red Cross does not have to meet an even demand from year to year. The demand fluctuates sharply over longer periods. It is, administratively, just an impossible restriction if it has to disburse part of its funds within a matter of days.

**Senator Cook:** Once again, we would like to have some evidence as to the size of the abuse, and so on, in order to know what you are trying to correct.

**Mr. Poissant:** As the chairman says, I think the department should be questioned on that. Perhaps reference could be made to this point in the report which you make.

**The Chairman:** The record should indicate that this is a point for discussion by the committee at a later time.

**Senator Lafond:** Possibly it is intended to prevent the passing of donations between related charities at year-end. If one charity were a recipient on December 28, then it could pass the payment to a related charity on January 2, and the first charity would then have an extra 24 months in which to make the disbursement.

**Senator McIlraith:** Is there not a better way of protecting against possible abuses than by this measure?

**Mr. Poissant:** It is also provided in order to avoid donations being transferred from one related charity to another in order to meet the disbursement rule.

If you look at resolution 139(c), you will notice that that type of transfer can no longer be made between related charitable organizations. Those transfers will not be deemed to be a disbursement from the payer. There is also a provision to stop that type of abuse under resolution 139(c).

I think the comments made are still valid. Related amounts received near the end of the year should be covered by a provision whereby, if the donation is made within four, five or

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** L'œuvre connexe qui donne cet argent peut être obligée de répartir ses fonds en décembre, sinon elle n'aurait pas respecté la règle du 80 p. 100.

**Le sénateur McIlraith:** Il me semble qu'on fait preuve d'un peu trop de rigueur à cet égard.

**M. Gillespie:** Je crois que l'objet est de décourager les abus de la part des œuvres donatrices, qui pourraient retarder davantage le débours de l'argent reçu, en le cédant à une œuvre connexe par exemple. C'est-à-dire que si la Croix rouge donnait des fonds à une organisation de bienfaisance qui serait une filiale, cette règle l'empêcherait de passer outre au délai prescrit de deux ans en transmettant ces fonds à une autre œuvre, laquelle jouirait à son tour d'un délai supplémentaire de deux ans.

**Le sénateur McIlraith:** D'accord, mais cela devient très difficile pour la Croix rouge si vous considérez les exigences auxquelles elle doit faire face dans certaines régions où la guerre éclate. Ce genre de situation crée une demande soudaine. La Croix rouge ne répond pas à une demande constante et uniforme d'une année à l'autre. Celle-ci fluctue énormément au cours de longues périodes. Du point de vue administratif, cette restriction est tout simplement irréaliste, compte tenu qu'elle doit déboursier une partie de ses fonds dans un délai de quelques jours.

**Le sénateur Cook:** Une fois de plus, il nous faudrait des chiffres pour constater l'ampleur des abus en question, si l'on veut connaître la situation que vous tentez de corriger.

**M. Poissant:** Comme l'a mentionné le président, c'est le ministère qu'il faudrait interroger à ce sujet. Il serait peut-être opportun que vous souleviez ce point dans le rapport que vous préparez.

**Le président:** On devrait indiquer au procès-verbal qu'il s'agit d'un point sur lequel le Comité devra porter son attention lors d'une séance ultérieure.

**Le sénateur Lafond:** Peut-être que le but visé est d'éviter que des œuvres connexes se transmettent des dons à la fin de l'année. Si une œuvre donnée reçoit de l'argent le 28 décembre, par exemple, elle pourrait transmettre ce don à une œuvre connexe le 2 janvier, et ainsi la première œuvre bénéficierait d'un délai supplémentaire de 24 mois pour répartir ces sommes.

**Le sénateur McIlraith:** N'y a-t-il pas un meilleur moyen que celui-là pour prévenir des abus éventuels?

**M. Poissant:** Cette mesure vise en outre à éviter que des dons soient transférés d'une œuvre connexe à une autre afin de répondre aux exigences relatives à la répartition des revenus.

En lisant la proposition 139(c), on se rend compte que ce genre de transfert ne pourra plus s'effectuer entre organismes de bienfaisance connexes. Ces transferts ne seront plus considérés comme des déboursés effectués par le souscripteur. Il y a aussi une disposition qui prévient un tel abus dans la proposition 139(c).

Je crois que les commentaires formulés sont tout de même valables. Les montants connexes reçus vers la fin de l'année devraient être visés par une disposition en vertu de laquelle, si

[Text]

six months after the year-end, it should be taken into account in the previous year.

**The Chairman:** In this regard, I would mention what might be called a typical situation. A foundation created by an individual may make a donation to a foundation which is operated by a hospital. The hospital foundation, at some later date, may disburse that by way of donation to the hospital, but it may keep that donation for a certain period of time and receive income. That transaction would be affected by these provisions.

**Mr. Poissant:** Yes, if the private foundation and the hospital foundation were related, your example would apply.

**The Chairman:** Assume that the original donor is not related and, as a matter of fact, the foundation is not related; it is a separate entity and is not controlled in any way by the hospital, but there may be favourable feelings in that direction.

**Mr. Poissant:** Yes, but if they are not related, then they will have another year to expend the money.

**The Chairman:** That is one year?

**Mr. Poissant:** That is right?

**The Chairman:** That is not a departure, is it?

**Mr. Poissant:** No. Under the public foundations definition, these organizations usually do not perform the charitable activities themselves. I say, "usually," because at times they may perform that activity. Whereas the charitable organization has to spend 80 per cent of the money received in the year, the public foundation must give to the greater of (i), 80 per cent of the prior year's money received for which it issued receipts under 110.1(a), other than specified gifts.

The "other-than-specified gifts" means that if you give money to a public foundation with a specification that you want that money to be attributed to a special project, then that money does not come into account in arriving at the 80 per cent rule. It is set aside. So we said the greater of (i) or (ii), and then we say 90 per cent of its income for the year.

So you have to spend the greater of the two amounts. But the new definition of the word "income" this year is that it will now include capital gains and losses. Those are the major changes in the income tax for foundations, public and private.

We will see later the problem that could create in adding capital gains into the new definition of the word "income."

**Senator Cook:** Could you give us some examples of public foundations?

**Mr. Gillespie:** The United Way would be one.

**Mr. Poissant:** Yes, the United Way would be a public foundation.

**Senator Cook:** That would be about all, though.

[Traduction]

le don est effectué dans un délai de quatre, cinq ou six mois après la fin de l'année, il doit en être tenu compte pour l'année antérieure.

**Le président:** A cet égard, j'aimerais présenter un cas qui m'apparaît typique. Une fondation créée par un particulier fait un don à une fondation administrée par un hôpital. La fondation de l'hôpital pourrait, ultérieurement, en faire don à l'hôpital, mais elle pourrait garder ce don pendant un certain temps au cours duquel elle recevrait un revenu. Cette transaction serait visée par les dispositions que nous examinons actuellement.

**M. Poissant:** Oui, si la fondation privée et la fondation hospitalière sont connexes ou reliées, votre exemple s'applique.

**Le président:** Mais supposons que le donateur initial n'a pas de lien, ni même la fondation en fait; il s'agit d'une entité distincte qui n'est d'aucune façon contrôlée par l'hôpital, mais il peut exister une prédisposition favorable en ce sens.

**M. Poissant:** D'accord, mais si les deux ne sont pas reliés, ils pourront bénéficier d'une autre année pour distribuer ou déboursier les fonds.

**Le président:** Vous dites une année.

**M. Poissant:** C'est ça.

**Le président:** Il ne s'agit pas d'une dérogation, n'est-ce pas?

**M. Poissant:** Non. En vertu de la définition des fondations publiques, ces organisations n'accomplissent habituellement pas les activités de bienfaisance elles-mêmes. Je dis «habituellement», car il peut arriver qu'elles remplissent cette fonction. Tandis que l'organisme de bienfaisance doit dépenser 80 p. 100 de l'argent reçu au cours de l'année, la fondation publique doit déboursier le plus élevé des deux montants suivants: (i) 80 p. 100 du montant d'argent reçu au cours de l'année antérieure et pour lequel elle a délivré des reçus en vertu de l'article 110.1(a), autres que les dons particuliers.

La catégorie «autres que les dons particuliers» comprend l'argent que vous donnez à une fondation publique en précisant à quelle fin vous voulez qu'elle serve; cet argent ne sert pas à calculer l'exigence du 80 p. 100. Cette somme est mise de côté. C'est pourquoi nous disons le plus élevé de deux montants, et puis nous disons 90 p. 100 de son revenu pour l'année.

Ainsi, la fondation est tenue de dépenser le plus élevé des deux montants. Mais la définition nouvelle du mot «revenu» inclura cette année les gains et pertes en capital. Voilà les principaux changements qui toucheront les fondations publiques et privés au chapitre de l'impôt sur le revenu.

Nous verrons plus tard quelles difficultés sont créées par le fait d'inclure les gains en capital dans la définition du «revenu».

**Le sénateur Cook:** Pourriez-vous nous nommer des exemples de fondations publiques?

**M. Gillespie:** Centraide en serait une.

**M. Poissant:** Oui, Centraide serait une fondation publique.

**Le sénateur Cook:** Ce serait à peu près la seule, cependant.



[Text]

**Mr. Gillespie:** No, there is the McConnell Foundation which donates to deserving charities and to universities.

**Senator McIlraith:** That would be a private foundation, wouldn't it?

**Mr. Gillespie:** It might be a private foundation.

**Senator Lafond:** It might well turn into a public foundation if it continues to receive contributions from new contributors. It would be like the Joseph Atkins Foundation in Toronto.

**Mr. Gillespie:** There is a definition in the act of what is or is not a public foundation.

**Mr. Poissant:** Yes. A public foundation is a foundation which more than 25 per cent of the contributions are from the public at large.

**Senator Cook:** I was trying to get some idea of the economic impact of it. I understood that these foundations were put up or inaugurated by rich people who wanted to indulge in philanthropy and so on. How big must it be?

**Mr. Gillespie:** I can think of some small private foundations.

**Senator Cook:** The Molson Foundation is one.

**Mr. Gillespie:** For instance, there are foundations established for specific reasons that would meet the public foundation definition. For instance, a foundation established to provide for a school or a series of schools would be receiving money from parents, past pupils and the public at large and they would be using those funds to pass on to the education institution, which would be a charitable organization because it would be carrying on the activities.

**Senator Cook:** A lot of private schools have that. You are right.

**Mr. Gillespie:** Yes.

**Mr. Poissant:** If we go to private foundations, again usually a private foundation does not perform charitable activities itself. It is required to disburse 5 per cent. That 5 per cent will now be raised to 10 per cent according to the resolution 138(d). So it will have to disburse 10 per cent of its non-qualified investment. That 10 per cent is further modified. Before it was 5 per cent of the fair market value of the property. Now it will be 10 per cent, but it will be applicable to the fair market value of the property or the cost of the property, whichever is greater. In other words, they will attract a little more money this way, or more money will have to be disbursed if the cost is greater than the fair market value.

**Senator McIlraith:** That means it will be liquidated, if there is 10 per cent on a reducing basis each year.

**Mr. Poissant:** If the property does not appreciate in value, that is right.

**Senator McIlraith:** Assuming the money is held in bonds or some fixed form.

[Traduction]

**M. Gillespie:** Non, il y a la fondation McConnell qui fait des dons aux œuvres et universités méritantes.

**Le sénateur McIlraith:** Ce pourrait être une fondation privée, n'est-ce pas?

**M. Gillespie:** Peut-être bien.

**Le sénateur Lafond:** Elle pourrait bien devenir une fondation publique si elle continue de recevoir des dons de nouveaux donateurs. Elle serait comme la Joseph Atkins Foundation à Toronto.

**M. Gillespie:** La loi définit ce qu'est ou n'est pas une fondation publique.

**M. Poissant:** Oui. Une fondation publique est une fondation qui reçoit plus de 25 p. 100 de ses dons ou contributions du grand public.

**Le sénateur Cook:** Je cherchais à avoir une idée de l'impact économique d'une telle fondation. J'ai toujours pensé que ces fondations étaient créées par des personnes riches ayant des préoccupations philanthropiques. Comment grosse une telle fondation doit-elle être?

**M. Gillespie:** Je pourrais vous nommer quelques petites fondations privées.

**Le sénateur Cook:** La fondation Molson en est une.

**M. Gillespie:** Par exemple, il existe des fondations créées pour des raisons particulières qui répondraient à la définition d'une fondation publique. Par exemple, une fondation établie en vue de subventionner une école ou un réseau scolaire se trouverait à recevoir de l'argent des parents, des anciens élèves et du public en général, puis elle transmettrait ces fonds à l'établissement scolaire; ce serait donc un organisme de bienfaisance puisqu'elle poursuit elle-même ses activités.

**Le sénateur Cook:** Un grand nombre d'écoles privées sont dans cette situation. Vous avez raison.

**M. Gillespie:** Oui.

**M. Poissant:** Quant aux fondations privées, comme nous l'avons déjà mentionné, elles n'exécutent pas elles-mêmes les activités de bienfaisance. Une fondation privée est tenue de déboursier 5 p. 100, et cette exigence sera portée à 10 p. 100 en vertu de la proposition 138.(d). Ainsi elle devra déboursier 10 p. 100 de son investissement non conditionnel. Auparavant, c'est 5 p. 100 de la juste valeur marchande de biens qu'il fallait déboursier. Dorénavant, ce sera 10 p. 100, mais ce pourcentage devra s'appliquer à la juste valeur marchande des biens ou à leur prix, selon le plus élevé des deux. Autrement dit, une fondation privée pourra ainsi s'attirer plus d'argent, ou elle devra déboursier davantage si le prix de ses biens est supérieur à leur juste valeur marchande.

**Le sénateur McIlraith:** Cela revient à dire qu'elle sera liquidée si l'on applique 10 p. 100 sur une base décroissante chaque année.

**M. Poissant:** Si les biens ne prennent pas de valeur, c'est juste.

**Le sénateur McIlraith:** En supposant que l'argent est gardé sous forme d'obligations ou d'immobilisations.



[Text]

**The Chairman:** Except that in today's market that may not amount to very much in increased donations.

**Mr. Poissant:** Probably not. The only thing is that it is interesting to note that when this 5 per cent rule was introduced in 1977, the logic behind the 5 per cent was that, if you had a non-producing property or a non-producing capital, it was felt that at least 5 per cent of that should be given away and so therefore you had no income. They say that you have to measure it and the figure of 5 per cent should be given away every year, if there is no income-producing property.

**Senator Cook:** But you are not talking about income here.

**Mr. Poissant:** Yes. They were required to disburse 5 per cent of the income or the equivalent of the income of a non-qualified investment. This was to make sure that if you had no income from a non-qualified property, you would have to give 5 per cent.

**Senator McIlraith:** Of your capital.

**Mr. Poissant:** Of your capital, yes. You would have to give 5 per cent of the capital of the non-qualified investment. In other words, non-qualified investments were properties held by the donor or occupied by the donor or were mortgages or loans made back to persons related to the donor. In other words, at that time you could have made a loan to a person related to the donor with no income or, say, 2 per cent income. All you received was 2 per cent of the loan. The government felt that 2 per cent was an abuse. You should have made an ordinary or normal loan to a third party which would have brought more than 2 per cent. They say that the minimum now that you will have to face will be 5 per cent of that non-qualified investment, in my example a loan to a related person.

**Senator McIlraith:** And now they are raising that to 10 per cent.

**Mr. Poissant:** Yes.

**Senator Cook:** But this has nothing to do with income. It is capital. But you are saying that the private foundation had to disburse all its income.

**Mr. Poissant:** The disbursement rule we will see later. This is only the requirement to disburse 5 per cent at least of the non-qualified investment.

**Senator McIlraith:** In order that I may understand that more clearly, let us take a situation where you have real estate which is not fluctuating in value. They will have to disburse 10 per cent of that value within the year, and that means that that asset will have to be liquidated very quickly.

**The Chairman:** Or they will have to raise money.

[Traduction]

**Le président:** Mais compte tenu de la situation du marché aujourd'hui, cela risque de ne pas se traduire par des dons beaucoup plus élevés.

**M. Poissant:** Vous avez probablement raison. Mais il est tout de même intéressant de noter qu'au moment où l'on a introduit cette règle du 5 p. 100 en 1977, le raisonnement derrière cela était que si vous possédiez un bien ou du capital non productif, on jugeait qu'au moins 5 p. 100 de cette valeur devait être déboursé, ce qui fait que vous n'aviez pas de revenu. Vous êtes tenu de le mesurer et vous devez en déboursier 5 p. 100 tous les ans, s'il n'y a pas de biens produisant des revenus.

**Le sénateur Cook:** Mais vous ne parlez pas de revenu ici.

**M. Poissant:** Oui. Ces fondations étaient tenues de déboursier 5 p. 100 du revenu ou de l'équivalent du revenu provenant d'un investissement non conditionnel. Cette mesure avait pour but d'assurer que si vous ne tiriez pas de revenu de biens non conditionnels, vous seriez obligé de verser le 5 p. 100.

**Le sénateur McIlraith:** De votre capital.

**M. Poissant:** De votre capital, oui. Vous seriez tenu de verser 5 p. 100 du capital de votre investissement non conditionnel. Autrement dit, les investissements sans condition étaient des biens détenus par le donateur ou des propriétés occupées par lui, ou représentaient des hypothèques ou prêts consentis en retour à des personnes ayant un lien de dépendance avec le donateur. Ainsi, il était alors possible de consentir un prêt à une personne ayant un lien avec le donateur sans pour autant recevoir de revenu en retour, ou encore un revenu de 2 p. 100 disons. Tout ce que vous receviez se limitait à 2 p. 100 du prêt consenti. Le gouvernement a jugé que 2 p. 100 était abusif, puisque vous pouviez consentir un prêt régulier ou ordinaire à une tierce partie et ainsi récolter plus de 2 p. 100. C'est pourquoi le minimum qu'il faudra déboursier a été porté à 5 p. 100 de cet investissement non conditionnel qui, dans mon exemple, est un prêt consenti à une personne ayant un lien de dépendance.

**Le sénateur McIlraith:** Et maintenant on porte ce minimum à 10 p. 100.

**M. Poissant:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** Mais cela n'a rien à voir avec le revenu. C'est du capital. Or vous disiez qu'une fondation privée devait déboursier le plein montant de ses revenus.

**M. Poissant:** Cette règle relative à la répartition des fonds, nous la verrons plus tard. Ici il n'est question que de l'exigence voulant qu'il faille déboursier au moins 5 p. 100 de l'investissement non conditionnel.

**Le sénateur McIlraith:** J'aimerais éclaircir les choses avec un exemple, si vous le voulez. Supposons que la fondation possède des biens immobiliers dont la valeur ne fluctue pas. Elle devra déboursier 10 p. 100 de cette valeur durant l'année, ce qui signifie que cet actif devra être liquidé très rapidement.

**Le président:** C'est cela, ou bien elle devra recueillir l'argent voulu.

[Text]

**Senator McIlraith:** Yes. That has the possible implication that older people creating a private foundation and putting real estate into it, with a qualified right to continue to live there, are not going to create the private foundation now.

**Mr. Poissant:** That is right. One of the problems that the Association of Charitable Organizations is raising is that in your example the land will not depreciate over the years, and if that were the only property held by that private foundation, it will eventually have to be sold because there is no way you can give 10 per cent of the land.

**Senator McIlraith:** You cannot indefinitely raise funds against the asset because there would not be adequate revenue to provide for repayment of that interest.

**The Chairman:** As you may have to charge the property in order to make the increased donations, your overall income assures you that that 10 per cent will have to be the measuring factor each year. Therefore, you are eroding capital to the extent of 10 per cent a year. Whether you run out at the outside in 10 years, there is no further capital, but in less than 10 years the asset will have to be dealt with.

**Senator McIlraith:** It may require that it will have to be dealt with much earlier, if there is no other income in the foundation, as you could really prevent the formation of many of these foundations where there are such things as real estate, works of art and other things like that that do not produce revenue involved. It seems to me it is preventing private individuals from carrying on charitable work which they might otherwise carry on, because of the harshness of the disbursing rule.

**Mr. Gillespie:** In your example, senator, you would have to give your real estate to either a public foundation or a charitable organization.

**Senator McIlraith:** Yes.

**Mr. Gillespie:** You could not give it through a private foundation.

**Senator McIlraith:** You could not do it even with a restriction on the time that you would expect to be liquidated. I believe this is something that we are going to have to look at when the officials come here because that is something that is not self-evident.

**Mr. Gillespie:** To give another example of the kind of abuse that I think was mentioned in the 1977 white paper, it was the case of a taxpayer who had his own business which he donated to a private foundation. Instead of the business generating enough income to use in charitable goods, he would take back a large salary from that business so that the net revenue from that business, which had been contributed to the charity, was little or nil.

**The Chairman:** I remember this and I am sure Senator McIlraith remembers this as well, that in 1977 we had a full discussion and a parade of witnesses here. Insofar as that

[Traduction]

**Le sénateur McIlraith:** D'accord. Cette mesure pourrait avoir pour conséquence que des personnes âgées voulant créer une fondation privée et y investir des biens immobiliers, en adjoignant le droit de pouvoir continuer d'habiter les lieux, choisissent plutôt d'abandonner leur projet avec ces nouvelles dispositions.

**M. Poissant:** C'est juste. Un des problèmes que soulève l'Association des organismes de bienfaisance par rapport à votre exemple, c'est que le terrain ne perdra pas de valeur avec les ans, de sorte que si la fondation privée ne possède pas d'autres biens, elle devra un jour le vendre parce qu'il lui sera impossible de déboursier 10 p. 100 de la valeur du terrain.

**Le sénateur McIlraith:** On ne peut pas indéfiniment réunir des capitaux en regard d'un actif parce qu'il n'y aurait pas suffisamment de revenus pour rembourser le montant des intérêts.

**Le président:** Puisque vous auriez peut-être à débiter la propriété afin d'effectuer les dons accrus, votre revenu global vous assure que le facteur de mesure devra être ce 10 p. 100 chaque année. Par conséquent, vous vous trouvez à diminuer votre capital au rythme de 10 p. 100 par année. Vous devinez ce qui se passe au bout de dix ans, il n'y a plus de capital; il faut faire quelque chose au sujet de cet actif avant l'écoulement de ces dix années.

**Le sénateur McIlraith:** Il faudra faire face à la situation beaucoup plus tôt, en particulier si la fondation ne compte sur aucun autre revenu, car on pourrait réellement empêcher la formation d'un grand nombre de fondations dont l'actif comprendrait des biens immobiliers, des œuvres d'art et d'autres biens qui ne produisent pas les revenus voulus. Ces mesures, me semble-t-il, sont de nature à éloigner les particuliers des initiatives philanthropiques qu'ils prendraient normalement si ce n'était de la rigueur de cette règle.

**M. Gillespie:** Dans votre exemple, sénateur, vous devriez donner votre bien immobilier soit à une fondation publique ou à un organisme de bienfaisance.

**Le sénateur McIlraith:** Oui.

**M. Gillespie:** Vous ne pourriez le faire par l'entremise d'une fondation privée.

**Le sénateur McIlraith:** Vous ne pourriez le faire même en restreignant le temps prévu pour une liquidation éventuelle. À mon avis, il faudra aborder la question avec les fonctionnaires lorsqu'ils viendront témoigner, car il y a quelque chose qui n'est pas très clair.

**M. Gillespie:** J'ai à l'esprit un autre exemple du genre d'abus qu'on a soulevé dans le livre blanc de 1977. Il s'agissait du cas d'un contribuable qui était propriétaire de son propre commerce, qu'il a donné à une fondation privée. Au lieu de permettre à l'entreprise de produire assez de revenus à des fins philanthropiques, il se prenait un salaire élevé à même les revenus de l'entreprise de sorte que le bénéfice net versé à l'œuvre de bienfaisance était minime ou nul.

**Le président:** Je m'en souviens et je suis sûr que le sénateur McIlraith s'en souviens aussi, car en 1977 nous avons discuté de cette question à fond avec les nombreux témoins qui ont



[Text]

situation is concerned, the people who would receive the large salaries would be subject to income tax.

**Senator McIlraith:** Yes. In any event, in correcting that abuse, why do we penalize the private foundations where there is no salary being paid?

**Mr. Gillespie:** In other words, if there is abuse, there must be a better way of preventing it.

**Senator McIlraith:** Yes. What is troubling me, and I hope we will examine this further later on, is the suitable remedy to correct an alleged abuse and, of course, the extent to which the abuse does exist.

**The Chairman:** I would assume that the taxpayer who makes such a contribution to his home and surrounding real estate, may well be getting the equivalent of free occupation. In other words, who pays the taxes unless he puts money into the foundation to enable the foundation to pay the taxes, and if it qualifies as a charitable donation, then he must pay the carrying charges.

**Senator McIlraith:** Assuming there is such provision and he does pay it himself, why should we be penalizing him for putting this asset to charitable use?

**The Chairman:** The query is: In those circumstances is that an abuse?

**Senator McIlraith:** We will have to get more evidence on that point.

**The Chairman:** What I am saying is that even with all this evidence in connection with abuse, does it justify what was done in the changes of 1977? Are those changes proposed now in what might be suggested to be a further attempt to correct those abuses? What evidence is there as to whether they do or not, and, secondly, what you are doing is eroding the capital base, and very quickly.

**Senator McIlraith:** Not only are you eroding it very quickly, but you are preventing new, private foundations from being set up.

**Senator Cook:** It is becoming more and more obvious, Mr. Chairman, that these changes should have been the subject of a white paper or some discussion. They should be defended over a period of time by the department instead of being sprung on the people as they have been.

**The Chairman:** It does not follow what was the consistent practice in the past when substantial tax changes were being made.

**Senator Lafond:** Perhaps Mr. Poissant could tell us what the committee reported in 1977 on that subject.

**Mr. Poissant:** It is interesting what your committee reported on this subject on December 9, 1976. I am quoting from that report:

[Traduction]

défilé devant nous. Pour ce qui est de ce cas particulier, les personnes qui reçoivent ces gros salaires ne sont-elles pas soumises à l'impôt sur le revenu?

**Le sénateur McIlraith:** Oui. Quoi qu'il en soit, pourquoi faut-il pénaliser les fondations privées afin de corriger un tel abus; elles ne versent aucune rémunération.

**M. Gillespie:** Autrement dit, s'il y a abus, il doit y avoir un meilleur moyen de les prévenir.

**Le sénateur McIlraith:** Oui. Ce qui me préoccupe, et j'espère que nous pourrons y revenir plus tard, c'est la mesure dans laquelle le remède est approprié pour corriger les prétendus abus, et bien entendu, jusqu'à quel point ces abus existent-ils réellement.

**Le président:** Je présume que le contribuable qui fait une telle contribution à sa maison et à la propriété qui l'entoure se trouve pratiquement à occuper les lieux gratuitement. Autrement dit, qui paie les taxes s'il ne contribue rien à la fondation pour lui permettre de s'acquitter des taxes; si cette contribution est reconnue comme un don de charité, alors il doit en assumer les frais de jouissance.

**Le sénateur McIlraith:** En supposant que cela soit possible et qu'il en assume lui-même les frais, pourquoi le pénaliserait-on pour avoir consacré cet actif à des fins philanthropiques?

**Le président:** La question à se poser est à savoir s'il s'agit d'un abus ou pas dans ces circonstances.

**Le sénateur McIlraith:** Il nous faudra obtenir plus de renseignements concret sur ce point.

**Le président:** La question que je me pose est la suivante: toutes les données que nous avons sur les abus justifient-elles les changements qu'on a apportés en 1977? Les modifications proposées maintenant sont-elles une autre tentative de corriger ces abus? Quelle preuve a-t-on que les abus sont effectivement corrigés, et ces mesures n'ont-elles pas pour effet de ronger le capital très rapidement?

**Le sénateur McIlraith:** Non seulement cela, mais vous vous trouvez à décourager la formation de nouvelles fondations privées.

**Le sénateur Cook:** Il devient de plus en plus évident, monsieur le président, que ces modifications auraient dû faire l'objet d'un livre blanc ou de certaines discussions. Le ministre devrait les défendre pendant une certaine période de temps avant de les imposer subitement à la population comme il l'a fait.

**Le président:** Cette ligne de conduite ne suit pas la pratique habituellement adoptée dans le passé lorsqu'il était question d'apporter des modifications fiscales importantes.

**Le sénateur Lafond:** M. Poissant pourrait peut-être nous dire ce que le comité mentionnait dans son rapport en 1977 sur ce sujet.

**M. Poissant:** Il est intéressant de lire ce que votre comité a rapporté sur ce sujet le 9 décembre 1976. Et je cite votre rapport:



*[Text]*

Your Committee is concerned that the distribution of 5 per cent of the fair market value of capital in such circumstances may not be equitable, particularly in circumstances where the assets have appreciated in value and the private foundation has not been abusing its tax-exempt status. It is therefore suggested that the Bill be amended to oblige private foundations to distribute only the lesser of fair market value of such assets and their cost base.

Your committee asked for the lesser of fair market value or cost, and now they have increased it from 5 per cent to 10 per cent and they say "the greater of." They go in the reverse. Following this report and before the implementation of the act itself, there was a transitional period which provided for a 3 per cent, 4 per cent and 5 per cent over three years. Therefore, it was phased in, in other words.

The question is, Mr. Chairman, if that is accepted by your committee, should there be at least a transitional period for some years?

**The Chairman:** There is another question, too, and that is: How many of these types of foundations have provided a basis for terminating the operation since the change in the law in 1977? I know that there have been some. What charitable foundations have received less in the way of donations to establish programs as a result of the shrinkage in the donations?

**Senator Lafond:** On the basis of the 5 per cent, which is now in effect, the period of four or five years since 1977 may not have been sufficiently long to give us what we are after. We should also ask for some projection on that, because we are now cutting that potential time from 20 years amortization, or less, to 10 years, and much less, if in order to make the payment, the foundation has to borrow on the basis of its capital value to produce a cash flow—a cash income.

**The Chairman:** This is on the basis of fair market value.

**Mr. Poissant:** Or cost. Whichever is greater.

**Senator Cook:** Mr. Gillespie, are you circulating some Xerox copies of extracts from our reports?

**Mr. Gillespie:** In respect of life insurance policies, yes. I shall do the same with respect to this.

**The Chairman:** I do not know whether you mentioned the fact that there was a study conducted, Mr. Poissant, in 1975.

**Mr. Poissant:** Yes, and we shall refer to that later.

Private foundations have qualified and non-qualified investments, and in the non-qualified definition, three new items are being added. There will be a non-qualified investment, such as a share in a controlled corporation, or a non-arm's length corporation. Those will be deemed to be a non-qualified investment. Secondly, shares in unlisted public corporations are being added, and thirdly, mortgages made to certain persons

*[Traduction]*

Votre Comité est préoccupé par le fait que la répartition de 5 p. 100 de la juste valeur marchande du capital n'est peut-être pas dans les circonstances une exigence équitable, en particulier lorsque l'actif a pris de la valeur et que la fondation privée n'a pas abusé de son exonération d'impôt. Nous proposons donc que le bill soit amendé afin d'obliger les fondations privées à distribuer le moindre de la juste valeur marchande de cet actif ou de son prix de base.

Votre comité réclamait le moindre des deux montants, soit la juste valeur marchande ou le prix, et aujourd'hui le pourcentage a été majoré de 5 à 10 p. 100 et l'on précise «le plus élevé» des deux. Le gouvernement a donc fait le contraire. À la suite de ce rapport, et avant la mise en application de la loi comme tel, il y a eu une période transitoire de trois ans au cours de laquelle on a appliqué une exigence de 3, 4 puis 5 p. 100. La majoration a donc été apportée progressivement.

La question que vous devez vous poser, monsieur le président, en supposant que votre comité souscrit à ces nouvelles modifications, est de savoir s'il faut prévoir une période transitoire de quelques années.

**Le président:** La question suivante mérite aussi une réponse: combien de ces fondations ont dû mettre fin à leur activité à cause de telles mesures depuis la modification de la loi en 1977? Je sais qu'il y en a eu quelques-unes. Quelles fondations de bienfaisance ont connu une diminution de leurs dons et ont dû restreindre leurs programmes en conséquence?

**Le sénateur Lafond:** Si l'on parle du 5 p. 100 qui est actuellement en vigueur, la période de quatre ou cinq ans qui s'est écoulée depuis 1977 n'est peut-être pas suffisante pour apporter les éléments dont nous avons besoin. On devra en outre nous présenter des prévisions à cet égard, puisque nous nous trouvons à réduire la période possible d'amortissement de 20 ans, ou moins, à 10 ans, et beaucoup moins, si pour effectuer le débours, la fondation doit emprunter en fonction de valeur en capital afin de produire les fonds voulus—soit un revenu en comptant.

**Le président:** En prenant comme base la juste valeur marchande.

**M. Poissant:** Ou le coût. Le plus élevé des deux.

**Le sénateur Cook:** Monsieur Gillespie, êtes-vous en train de distribuer des photocopies d'extraits de nos rapports?

**M. Gillespie:** Au sujet des polices d'assurance-vie, oui. J'en distribuerai d'autres sur le sujet que nous discutons.

**Le président:** Monsieur Poissant, je ne me souviens pas si vous avez mentionné qu'une étude avait été conduite en 1975.

**M. Poissant:** Oui, et nous y reviendrons plus tard.

Les fondations privées ont des investissements conditionnels et non conditionnels; trois nouvelles catégories ont été ajoutées à la définition des investissements non conditionnels. On considérera dorénavant comme placement non conditionnel l'acquisition d'une action dans une société contrôlée ou ayant un lien de dépendance. Deuxièmement, on ajoute les actions dans les sociétés publiques non cotées, et troisièmement, l'on ajoute les

[Text]

are being added. In other words, before this proposed amendment, one could make a loan to a certain person which would be guaranteed by a mortgage. That loan would have to have been made to a related person.

The officials thought that this was an abuse and that this should now be considered as a non-qualified investment subject to the disbursement rule, which we are going to get into in a few minutes.

**Mr. Gillespie:** Before you proceed, included in the new definition of non-qualified investments is a controlled or non-arm's length corporation. I know of at least one private foundation which invests in marketable securities through a wholly-owned holding company. It does that for internal reasons. I do not know why it does that, but that is the way that foundation operates and has to operate.

This particular private foundation, although indirectly all of its investments are qualified investments, will now be subject to the 10 per cent disbursement rule because it owns investments through a holding company. That seems to be quite inequitable.

**Senator Cook:** In other words, the holding company would be controlled?

**Mr. Gillespie:** Absolutely. It is wholly-owned.

**The Chairman:** All this is part of the record, so we will see this when we start reviewing these provisions.

**Mr. Poissant:** Again, in the example given by Mr. Gillespie, Mr. Chairman, perhaps if the properties that are indirectly held are qualified investments, it should be out of the non-qualified definition.

For a private foundation to continue, it must expend yearly or give to qualified recipients the aggregate of 90 per cent of income from qualified investments and the greater of—it used to be 5 per cent but is now 10 per cent—fair market value or cost of the property, or 90 per cent of income from non-qualified investments.

Finally, under the proposed amendment, the private foundation must at least disburse 10 per cent of either its non-qualified investments or 90 per cent of its income.

**The Chairman:** You mentioned the capital gain?

**Mr. Poissant:** Yes, in the definition of income. Of course, the word "income" now includes "capital gain" and "net of losses".

Now, what would be the effect of including in public and private foundations capital gains and losses? Well, first of all, this amendment definitely has a retroactive effect, because the capital gain on the disposition of a non-qualified investment will be treated as income, but with no adjusted cost basis as of November 12, 1981.

[Traduction]

hypothèques consenties à certaines personnes. Autrement dit, avant la modification qui est proposé, il était possible de consentir un prêt à quelqu'un sur garanti d'une hypothèque, ce prêt devant cependant se faire à une personne ayant un lien de dépendance.

Les autorités estiment qu'il s'agit d'un abus et que l'on doit considérer ces prêts comme des placements non conditionnels soumis à la règle sur la répartition des fonds, que nous aborderons par ailleurs dans quelques minutes.

**M. Gillespie:** Avant que vous alliez plus loin, vous incluez dans la nouvelle définition des investissements non conditionnels les sociétés contrôlées ou ayant un lien de dépendance. Je connais au moins une fondation privée qui investit des titres négociables par l'entremise d'une société de portefeuille. Elle procède ainsi pour des raisons internes. J'ignore pourquoi, mais je sais que cette fondation fonctionne de cette façon et qu'elle doit le faire comme cela.

Cette fondation privée particulière, malgré qu'indirectement tous ses investissements soient des placements conditionnels, sera dorénavant soumise à la règle de répartition du 10 p. 100 parce qu'elle détient des placements par l'entremise d'une société de portefeuille. Cela me semble tout à fait injuste.

**Le sénateur Cook:** Autrement dit, la société de portefeuille serait contrôlée?

**M. Gillespie:** Absolument. Elle appartient entièrement à la fondation.

**Le président:** Tout cela va au procès-verbal, alors nous en prendrons connaissance lorsque viendra le temps d'étudier ces dispositions.

**M. Poissant:** Monsieur le président, dans l'exemple apporté par M. Gillespie, peut-être que si les biens détenus indirectement sont des placements conditionnels qu'on devrait les exclure de la définition des investissements non conditionnels.

Pour qu'une fondation puisse continuer d'exister, elle doit chaque année déboursier ou céder à des donataires sous condition le total constitué de 90 p. 100 du revenu tiré de placements conditionnels et du plus élevé des deux montants suivants: 10 p. 100—auparavant c'était de 5 p. 100—de la juste valeur marchande ou le coût des biens, ou 90 p. 100 du revenu tiré des placements non conditionnels.

Enfin, en vertu de la modification proposée, la fondation privée doit déboursier au moins 10 p. 100 de ses placements non conditionnels ou de 90 p. 100 de son revenu.

**Le président:** Vous avez parlé du gain en capital?

**M. Poissant:** Oui, dans la définition du revenu. Bien entendu, le mot «revenu» inclut maintenant les «gains en capital» et le montant «net de pertes».

Quel serait donc l'effet d'inclure dans les fondations privées et publiques les gains de capital et les pertes? Premièrement, on peut dire que cette modification a définitivement un effet rétroactif, puisque le gain en capital réalisé lors de l'aliénation d'un placement non conditionnel sera traité comme un revenu, mais sans que l'on tienne compte du prix de base rajusté au 12 novembre 1981.



[Text]

In other words, if a private foundation had non-qualified property that it owned 10 years ago, and it wanted to sell that property in, let us say, 1985, all of the gain from the time it had acquired that property to the time of disposal would be included in income, and 90 per cent of that would have to be distributed.

I would think that this would be unfair, because those foundations which sold the properties or were lucky enough to trade all of their properties prior to 1981—or November 12, 1981—will have a new cost base, and only the properties acquired after that will be subject to the new rule. Those foundations which were unlucky and held on to those properties with an accrued gain, will be subject to the disbursement rule from November 12, 1981. So, perhaps this is an item that your committee should examine carefully. I think that, in all fairness, it should start with an adjusted costs base as of November 12 and not apply to income acquired prior to that in the new definition.

**Senator McIlraith:** With that item it would be a year after? It would be within one year?

**Mr. Poissant:** In the case of the public and private foundations, it is within the following year.

**Senator Cook:** Just as a matter of interest, would these foundations have any operating costs?

**Mr. Poissant:** A foundation may have expenses. There is no doubt that when we are talking about income we are talking about net income. That is one of the items Mr. Gillespie mentioned earlier. He mentioned that if the income were absorbed by large expenses, then the net result would be that there really was no income. The government says that it does not care if it has no income, five or 10 per cent of the properties have to be distributed by way of income.

**Senator Lafond:** It is a prescription to limit the durations of these foundations, more or less.

**Mr. Poissant:** It will have this effect, perhaps, which is not the idea.

**Senator Lafond:** That is what it will do.

**The Chairman:** Mr. Poissant, if there is no income in the foundation—in other words, the expenses become a carrying charge—then it becomes subject to the 10 per cent rule. In relation to those transactions, if the person who made the gift to the foundation had held the property himself, his situation, as far as income is concerned, would be the same. If it ended up that the outgo was at least as much as the income, there would be no tax. If there is no taxable income, that is what might otherwise, if it were not for the foundation character, form taxable income, then why should this transaction be examined at all? Shouldn't the income in these circumstances, say, for the charitable foundation form part of the transaction and be taxable income?

**Mr. Poissant:** Yes. Do you mean to say that a property that would, out of the charitable organization field, bring in income which would be subject to tax, if transferred to a charitable

[Traduction]

Autrement dit, si une fondation privée possède un bien dont elle était propriétaire il y a dix ans, et si elle veut vendre ce bien disons en 1985, tout le gain qu'elle aura réalisé depuis le moment où elle a acquis ce bien jusqu'à la date d'aliénation sera inclus dans le revenu, et elle sera tenue de répartir ou distribuer 90 p. 100 de ce montant.

Je suis porté à penser que cette règle est injuste, car les fondations qui ont vendu leurs biens ou qui ont été assez chanceuses d'échanger tous leurs biens avant 1981—ou le 12 novembre 1981—bénéficieront d'un nouveau prix de base, et seuls les biens acquis après cette date seront soumis à la nouvelle règle. Les fondations moins chanceuses ayant conservé ces biens et accumulé des gains devront se soumettre à la règle sur la répartition à compter du 12 novembre 1981. Voilà donc un point sur lequel votre comité devrait peut-être se pencher soigneusement. Pour être équitable, la règle devrait à mon avis partir du prix de base rajusté et exclure le revenu acquis antérieurement.

**Le sénateur McIlraith:** Nous parlons ici d'un délai d'un an, n'est-ce pas? Ce serait dans les douze mois?

**M. Poissant:** Dans le cas des fondations publiques et privées, ce doit être fait au cours de l'année suivante.

**Le sénateur Cook:** A titre d'information seulement, ces fondations ont-elles des frais d'exploitation?

**M. Poissant:** Une fondation peut avoir des dépenses. Il va de soi que lorsque nous parlons de revenu, nous parlons de revenu net. C'est un des points soulevés plus tôt par M. Gillespie. Il a mentionné que si le revenu était absorbé par de fortes dépenses, le résultat net serait qu'il n'y aurait effectivement aucun revenu. Le gouvernement dit qu'il lui importe peu qu'il y ait des revenus ou non, la fondation devant distribuer sous forme de revenu un montant égal à 10 p. 100 de la valeur de ses biens.

**Le sénateur Lafond:** Cela revient à limiter, de fait, la durée de ces fondations, plus ou moins.

**M. Poissant:** Il se peut qu'il en soit ainsi, mais ce n'est pas l'effet recherché.

**Le sénateur Lafond:** Mais c'est ce qui arrivera.

**Le président:** Monsieur Poissant, si la fondation n'a pas de revenu—autrement dit, les dépenses deviennent des frais de jouissance—alors elle doit se soumettre à la règle du 10 p. 100. Par rapport à ces transactions, si la personne qui a fait ce don à la fondation détenait elle-même le bien en question, sa situation à elle face à la définition du revenu serait la même. Si au bout du compte les débours sont au moins équivalents au revenu, il n'y aurait pas d'impôt. Si le revenu imposable est nul, autrement dit, le montant qui constituerait le revenu imposable n'était-ce une fondation, alors pourquoi devrait-on en tout examiner cette transaction? Dans ces circonstances, le revenu ne devrait-il pas, en regard de la fondation, être considéré comme faisant partie de la transaction et constituer un revenu imposable?

**M. Poissant:** Oui. Voulez-vous dire qu'un bien qui normalement—en dehors du contexte de la fondation—donnerait lieu à un revenu imposable, devrait subir le même traitement, c'est-à-



[Text]

organization, should be subjected to the same application of tax, or that the same corresponding treatment should apply?

**The Chairman:** Yes, because there is no abuse of the tax laws.

**Mr. Poissant:** No, there would be none. Well, there could be because the foundation is not taxable.

**The Chairman:** That is right.

**Mr. Poissant:** They say that they are not taxable, but they will have to distribute the money they have.

**The Chairman:** The effect of doing that is to, in a reasonably short period of time, destroy effective operation by such a foundation.

**Mr. Poissant:** That could be.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Poissant:** In (b) I question what would happen if the gain you have realized on disposing of that property does not raise cash and, at the same time, you have to take into account the 90 per cent rule in terms of your income. How can you achieve that? Will you distribute a parcel of a mortgage to charities? Will you have to raise money by borrowing in order to make that 90 per cent rule applicable? That is another complication.

**The Chairman:** It would appear that by doing that you would be putting the foundation out of business.

**Mr. Poissant:** Well, Mr. Chairman, there are two examples of that which I will refer to later. In (c) you may have to dispose of some property with gains in order to meet the disbursement rule itself. Finally, using the previous example, you sell a property that does not generate cash, but you have to meet the disbursement rule, and therefore you may have to sell further pieces of property in order to raise the cash needed to meet the disbursement rule. That can go on and on.

As the Chairman said previously, you may be deprived of all of your assets in order to meet the requirements, depending on whether there is cash involved.

In (d) you will see that this amounts, as the Chairman said, to an erosion of the capital, thus reducing further donations.

The Association of Universities and Colleges of Canada made a study in which they said that, referring specifically to the Physicians' Services Incorporated Foundation, according to the calculations of the directors of the foundation, if they had included 90 per cent of their capital gains in the determination of income over the previous ten-year period, the fund at the present time would equal \$23 million, whereas its current value is \$30 million. That would be a reduction of \$7 million or 23 per cent. Admittedly, they say the \$7 million would have been in the public, but at the same time it would have reduced their base for future donations by quite an extent.

According to them, it is also anticipated that the Loblaw Foundation, which granted approximately \$1½ million in

[Traduction]

dire être impossible, s'il était cédé à un organisme de bienfaisance?

**Le président:** Oui, étant donné qu'on n'abuse pas des lois relatives à l'impôt.

**M. Poissant:** Non, il n'y aurait aucun abus. En fait, ce pourrait être le cas puisque la fondation est exonérée d'impôt.

**Le président:** C'est juste.

**M. Poissant:** La fondation n'est pas soumise à l'impôt mais elle est tenue de distribuer l'argent qu'elle a.

**Le président:** La conséquence de procéder ainsi est de détruire dans un laps de temps relativement court le fonctionnement d'une telle fondation.

**M. Poissant:** Ce pourrait bien être le cas.

**Le président:** Oui.

**M. Poissant:** A l'alinéa (b) je me demande ce qui arriverait si le gain réalisé sur l'aliénation du bien n'apporte pas de comptant, et que vous devez, en même temps, tenir compte de la règle du 90 p. 100 par rapport à votre revenu. Quelle est la solution? Devrez-vous distribuer une partie d'une hypothèque aux œuvres de bienfaisance? Serez-vous obligé de réunir les fonds nécessaires au moyen d'un emprunt afin de respecter la règle de 90 p. 100? Voilà une autre complication.

**Le président:** Il me semble qu'en procédant comme vous le dites, vous vous trouvez à mettre la fondation en faillite.

**M. Poissant:** Monsieur le président, j'aimerais apporter deux exemples de cela un peu plus tard. A l'alinéa (c), vous devrez peut-être disposer d'un bien quelconque en réalisant un gain afin de respecter la règle sur la répartition des fonds comme telle. Enfin, si l'on utilise l'exemple précédent, vous vendez un bien qui ne produit aucun comptant, mais vous êtes tenu de respecter la règle sur la répartition, donc il vous faut peut-être vendre d'autres biens afin de réunir les fonds requis pour répondre à la règle de répartition. Et cela peut se poursuivre sans fin.

Comme l'a fait remarquer le président, vous pouvez ainsi perdre tout votre actif pour répondre aux exigences, selon que de l'argent comptant est en cause ou non.

A l'alinéa (d), vous constaterez que cela se résume à réduire le capital, comme l'a souligné le président, ce qui réduit les dons subséquents.

L'Association des universités et collèges du Canada a mené une étude dans laquelle elle cite en exemple la Physicians' Services Incorporated Foundation. L'Association précise que d'après les calculs des directeurs de la fondation, s'ils avaient inclus 90 p. 100 de leurs gains en capital pour déterminer leur revenu au cours de la décennie précédente, leurs fonds à l'heure actuelle totaliseraient \$23 millions, tandis que la valeur courante est de \$30 millions. Cela représenterait une réduction de \$7 millions ou de 23 p. 100. En admettant que ce \$7 millions serait tout de même réparti dans la population, les directeurs signalent qu'en même temps cela aurait réduit considérablement leur base pour les dons futurs.

L'Association mentionne en outre que la fondation Loblaw, qui a accordé environ un million et demi de dollars en 1981,

## [Text]

1981, would soon cease to exist as an effective granting agency using this capital gains approach and the 90 per cent new disbursement rule.

So there you are. Certainly, this association, if it appears here, Mr. Chairman, will give you further examples of the effect of this new amendment.

**Senator McIlraith:** Those are public foundations, are they?

**Mr. Poissant:** The first one is public, I believe, but I don't know about the Loblaw Foundation.

Mr. Chairman, earlier this morning you asked us whether the government didn't have information available to stop these abuses. Since 1977 it has been mandatory for an information return to be made accessible to the public at large. The Department of National Revenue, however, Mr. Chairman, as we mentioned this morning—and I thought we should make this public as well—has a provision requiring foundations to make a confidential return each year in which the foundations must disclose all of the facts in more detail than is available to the public. Therefore, Mr. Chairman, you might wish to question why the government does not use the tools it has to stop the abuses.

I should like to turn now to charities. Resolution 79 provides that you will now be able to claim your unclaimed charitable donations in a given year in the next five taxable years. Previously it was only one year. It has been extended to five years.

**Senator Cook:** What does that mean?

**Mr. Poissant:** You are limited to 20 per cent of your net income by way of donations.

**Senator McIlraith:** You can postpone your claim, in other words.

**Mr. Poissant:** If you have an excess of that, you can postpone it for future years.

**Senator Bosa:** In other words, you can have it applied to future years.

**Mr. Poissant:** This is applicable in 1981. If in 1981 your donations are in excess of your permissible amount, you can carry that over to 1982, 1983 and 1984, until it is used up.

**Senator Bosa:** You can do that for five years or until it is used up, whichever comes first.

**Mr. Poissant:** That is correct within the 20 per cent limit each year.

**Senator McIlraith:** That enables one to make a large donation in a given year.

**Mr. Birk:** It encourages corporations, if they have a loss in a year, to make a donation anyway, and not skip the year in which they have the loss, because they can then deduct it over the next five years when computing income.

## [Traduction]

est appelé à disparaître sous peu comme donateur en raison de l'entrée en ligne de compte des gains en capital et de la règle de 90 p. 100 sur la répartition des avoirs.

Et voilà donc. Je suis certain que cette association, si elle témoigne devant vous, monsieur le président, vous apportera d'autres exemples des conséquences de cette nouvelle modification.

**Le sénateur McIlraith:** Ce sont des fondations publiques, n'est-ce pas?

**M. Poissant:** La première est une fondation publique, je crois, mais je ne sais s'il en est de même pour la fondation Loblaw.

Monsieur le président, plus tôt ce matin vous avez demandé si le gouvernement n'avait pas des renseignements à partir desquels il pouvait arrêter les abus. Depuis 1977, les fondations sont tenues de présenter au grand public un compte rendu de leur activité. Or le ministère du Revenu national, monsieur le président—nous en avons parlé ce matin, mais je pense que ce doit être connu du public aussi—oblige les fondations à présenter une déclaration confidentielle tous les ans dans laquelle elles doivent présenter tous les faits avec plus de détails que dans le compte rendu public. Ainsi, monsieur le président, vous voudrez peut-être interroger le gouvernement, à savoir pourquoi il n'utilise pas cet instrument pour contrer les abus.

J'aimerais maintenant passer aux dons de charité. D'après la proposition 79, les dons de charité que vous ne déduisez pas dans une année donnée peuvent l'être au cours des cinq prochaines années fiscales. Auparavant, il fallait le faire dans les deux ans. On a prolongé le délai à cinq ans.

**Le sénateur Cook:** Qu'est-ce que cela veut dire?

**M. Poissant:** Le montant de vos dons est limité à 20 p. 100 de votre revenu net.

**Le sénateur McIlraith:** Vous pouvez reporter votre déduction, en d'autres mots.

**M. Poissant:** Si le montant de vos dons excède ce plafond, vous pouvez le reporter sur les années subséquentes.

**Le sénateur Bosa:** Autrement dit, vous pouvez garder votre déduction pour les années futures.

**M. Poissant:** Cette disposition s'applique en 1981. Si, en 1981, vos dons excèdent le montant admissible, vous pouvez reporter votre déduction, à 1982, 1983, et 1984, jusqu'à ce que vous l'ayez épuisée.

**Le sénateur Bosa:** Vous pouvez faire cela pendant cinq ans ou jusqu'à l'épuisement de votre don, selon la première éventualité.

**M. Poissant:** C'est exact... compte tenu de la limite annuelle de 20 p. 100.

**Le sénateur McIlraith:** Ce qui permet à quelqu'un de faire un don plus important au cours d'une année en particulier.

**M. Birk:** Cela incite les sociétés qui enregistrent des pertes au cours d'une année de faire un don quand même sans omettre l'année pendant laquelle elles ont une perte, étant donné qu'elles peuvent le déduire sur une période de cinq ans en calculant leur revenu.



[Text]

**The Chairman:** I would suggest that that is not as generous as it might appear, because a foundation could say they will donate a million dollars to a particular hospital, for instance, or to a building program, but that they will make it payable in equal instalments over a period of five years. That would undoubtedly be related to the total income of the foundation. Well, if you can deal with it in that way, then you don't need this provision.

**Senator Bosa:** Is it \$300,000 or \$600,000?

**Mr. Poissant:** Not 20 per cent of the donation but 20 per cent of the net income. In other words, in your example you have a net income of a million dollars. Then 20 per cent of that is \$200,000. That \$200,000 is deductible in the year of the donation. The \$100,000 can be brought forward until the next five years.

**Mr. Birk:** But in each year it is subject to the 20 per cent regulation.

**Senator Lafond:** It is only the excess that can be brought forward. The 20 per cent cannot be broken down into 20 per cent of one year and added on to the next year.

**Mr. Poissant:** That would not be to your advantage because that is deducted to arrive at your taxable income. Therefore, it would be to your advantage to have the maximum deducted.

**Senator McIlraith:** There could be a situation where your income was very low in the year of the donation and was expected to be very high in subsequent years.

**Mr. Poissant:** Yes, or if you have a loss carried forward that you want to have the advantage of immediately, you may want to postpone claiming it, but if you have given the money away that would be part of the calculation in that year. The best you could do if you expected that to happen would be to defer your actual donation to the following year.

Added to that is another amendment where if you exceed the ceiling the donation could be carried back one year. There is a resolution 138(c) in the proposed amendments that there will be a special tax—the rate is not given yet—on charitable organizations that do not meet this disbursement rule. It says the tax will apply on the amount that has not met the disbursement rule. However, this tax will be refundable as soon as the organization complies with the disbursement rule within three years.

**Senator McIlraith:** Before we leave that earlier point, I should like to clear up something. Is the only amount that can be carried forward the excess over the amount you are entitled to claim in the year the donation was made?

**Mr. Gillespie:** That is right.

**Senator McIlraith:** That is the way I read the resolution.

**Mr. Gillespie:** In other words, you have to claim the full amount you are entitled to claim in the year that donation was made.

[Traduction]

**Le président:** Je dirais que la générosité n'est peut-être pas aussi grande que cela, puisqu'une fondation peut dire qu'elle donnera un million de dollars à un hôpital particulier, par exemple, ou à un programme de construction, mais en déboursant l'argent sous forme de versements répartis sur cinq ans. Et cela serait sans doute relié au revenu total de la fondation. Alors, s'il est possible de faire face à la situation de cette manière, nous n'avons pas besoin de cette disposition.

**Le sénateur Bosa:** S'agit-il de \$300,000 ou de \$600,000?

**M. Poissant:** Non pas 20 p. 100 du bon, mais 20 p. 100 du revenu net. Autrement dit, dans votre exemple, vous avez un revenu net de un million de dollars. Alors 20 p. 100 de ce montant est égal \$200,000. Ce \$200,000 est déductible durant l'année où vous vous faites le don. Les \$100,000 restants peuvent être reportés aux cinq années subséquentes.

**M. Birk:** Mais à chaque année la déduction permise est définie par le 20 p. 100.

**Le sénateur Lafond:** C'est seulement l'excédent qu'on peut reporter. Le 20 p. 100 ne peut être réparti en 20 p. 100 du montant d'une année puis ajouté à l'année suivante.

**M. Poissant:** Ce serait à votre avantage puisque ce montant est déduit afin d'arriver à votre revenu imposable. Par conséquent, il est dans votre intérêt de déduire le maximum.

**Le sénateur McIlraith:** Il pourrait survenir une situation où votre revenu serait très bas au cours de l'année de votre don, mais en sachant qu'il serait très élevé les années subséquentes.

**M. Poissant:** Oui, ou si vous avez reporté une perte dont vous voulez tirer avantage immédiatement, il se peut que vous préférerez remettre votre déduction à plus tard, mais si vous avez déboursé l'argent, le don est calculé pour l'année en question. Le mieux que vous puissiez faire, si vous prévoyez qu'il en sera ainsi, serait de reporter votre don comme tel à l'année suivante.

A cela s'ajoute une autre modification prévoyant que si vous excédez le plafond, le don peut être reporté rétrospectivement d'une année. La proposition 138(c) des modifications proposées prévoit un impôt spécial—on n'en précise pas le taux—pour les organismes de bienfaisance qui ne respectent pas cette règle relative à la répartition des fonds. L'impôt, précise-t-on, s'appliquera à la partie du montant qui ne respecte pas la règle. Toutefois, cet impôt sera remboursable dès que l'organisme aura répondu aux exigences à cet égard dans un délai de trois ans.

**Le sénateur McIlraith:** Avant de laisser le premier point, j'aimerais éclaircir quelque chose. Le seul montant que vous puissiez reporter est-il égal à l'excédent qui reste une fois déduit le montant que vous avez droit de déduire durant l'année où le don a été effectué?

**M. Gillespie:** C'est cela, oui.

**Le sénateur McIlraith:** C'est ainsi que je comprends la proposition.

**M. Gillespie:** Autrement dit, vous êtes tenu de déduire le plein montant auquel vous avez droit dans l'année au cours de laquelle le don a été effectué.



[Text]

**Mr. Birk:** Yes, because the maximum is an expense in the year and cannot be arbitrarily postponed to the future.

**Senator McIlraith:** I thought it would be worthwhile to get that point clear on the record.

**Mr. Poissant:** Taking the example of the \$300,000, we said he had to claim \$200,000 in the current year and defer the \$100,000.

**Mr. Chairman,** as far as charities are concerned, that is all we have to say unless there are questions, which I imagine there would be, to ask the departmental officials and, also if the Association of Charitable Organizations are here probably you will want to ask them questions. **Mr. Chairman,** I do not know how much time we have left to deal with these points. Therefore, I am asking you what time you wish to adjourn.

**The Chairman:** If you are asking me personally, I have a commitment this afternoon to make an oral report on the subject matter of Bill C-89. It would help considerably if I had a few minutes to look at what has been said in committee.

We will let the question of the interest situation stand and make it part of our opening discussions at the next meeting.

At the present time it would appear to me that the next meeting of this committee on this particular subject matter might be during the week of April 26, that is, if plans that were projected yesterday are adhered to. That would mean a potential Easter recess break from about April 7 to April 26, and then assuming that we might meet on the Tuesday, our next meeting would be held on Tuesday, April 27. It is reasonably clear that by that time the bills governing the budget tax changes will not have been tabled in the House of Commons. Therefore, we will still proceed with our discussion.

**Senator McIlraith:** So far as the housing bill is concerned, we expect it to be presented in the Senate today, and it is conceivable that next week the committee may have to meet to consider that bill. I am hoping that we can avoid having the bill referred to committee, but we will have to wait and see.

**The Chairman:** We discussed that earlier.

**Senator McIlraith:** I wanted to have that on the record in the event that we are not able to arrange what we had projected for the handling of that bill. If it is, in fact, referred to this committee, we will have to deal with it. But I hope it will not be.

**The Chairman:** Of course, if it is, we will simply do what we have done in the past—that is, carry forward the evidence that was adduced on the subject matter and make it part of the record.

Since the oral report which I will make in the Senate this afternoon will recommend that the bill be approved by the Senate, as and when the Senate reaches that stage, then it is up to the members of the Senate, and if they want it to go to committee, it could go to Committee of the Whole.

The committee adjourned.

[Traduction]

**M. Birk:** Oui, car le maximum est une dépense pour l'année et ne peut être arbitrairement reporté à l'avenir.

**Le sénateur McIlraith:** J'ai pensé qu'il serait important d'éclaircir ce point pour le procès-verbal.

**M. Poissant:** Reprenons l'exemple du \$300,000; nous avons dit que la personne devait déduire \$200,000 durant l'année courante et reporter \$100,000.

Monsieur le président, pour ce qui est des dons de charité, c'est tout ce que nous avons à dire à moins qu'il y ait des questions—et je suppose qu'il y en aura—à poser aux fonctionnaires du ministère. Aussi, l'Association des organismes de bienfaisance est ici, et je suppose que vous voudrez poser des questions à ses représentants. Je ne sais pas combien de temps il nous reste pour traiter ces points, monsieur le président. Je vous demande donc à quel moment vous comptez suspendre les travaux.

**Le président:** Si c'est à moi personnellement que vous le demandez, je me suis engagé à présenter un rapport verbal sur le Bill C-89 cet après-midi. J'aurais beaucoup aimé pouvoir disposer de quelques minutes pour étudier ce qui a été dit au comité à ce sujet.

Nous allons donc laisser la question des intérêts en suspens et nous pourrions commencer avec ce point à notre prochaine réunion.

D'après ce que je peux voir, la prochaine réunion de ce comité sur cette question en particulier aurait lieu la semaine du 26 avril, c'est-à-dire, si nous nous en tenons au calendrier établi hier. Cela voudrait dire que le congé de Pâques irait du 7 au 26 avril, et en supposant que nous nous réunissons le mardi, notre prochaine réunion aurait lieu le 27 avril. Il est raisonnable de supposer qu'à cette date les bills relatifs aux modifications fiscales budgétaires n'auront pas encore été déposés à la Chambre des communes. Nous poursuivrons donc notre étude sur cette question.

**Le sénateur McIlraith:** Quant au bill sur l'habitation, nous prévoyons qu'il sera présenté au Sénat aujourd'hui, et il n'est pas impensable que le comité soit appelé à se pencher sur ce bill la semaine prochaine. J'espère que nous pourrions éviter de renvoyer le bill à l'étude en comité, mais nous devons attendre pour voir.

**Le président:** Nous en avons discuté plus tôt.

**Le sénateur McIlraith:** Je voulais que ce soit porté au procès-verbal, au cas où nous n'aurions pu traiter de ce bill de la façon prévue. Si, effectivement, le bill est renvoyé à ce comité, nous devons l'étudier. Mais j'espère qu'il n'en sera pas ainsi.

**Le président:** Bien entendu, si cela devait se produire, nous ferons simplement ce que nous avons fait dans le passé, c'est-à-dire, reporter les témoignages produits sur la question et les intégrer au procès-verbal.

Etant donné que le rapport verbal que je ferai au Sénat cet après-midi recommandera que le Sénat approuve le bill, lorsqu'il en sera à cette étape, il n'en tiendra qu'aux sénateurs de décider s'ils veulent en renvoyer l'étude au comité plénier.

Le comité s'ajourne.

















*If undelivered, return COVER ONLY to*  
Canadian Government Printing Office  
Supply and Services Canada,  
45 Sacre-Coeur Boulevard  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacre-Coeur,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session de  
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Tuesday, April 27, 1982  
Wednesday, April 28, 1982

Le mardi 27 avril 1982  
Le mercredi 28 avril 1982

Issue No. 84

Fascicule n° 84

Third and fourth proceedings on:

Budget Tax Changes

Troisième et quatrième fascicules concernant:

Les modifications fiscales budgétaires

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	McIlraith
Buckwold	Molson
Charbonneau	Murray
Cook	*Perrault
*Flynn	Riel
Godfrey	Roblin
Hayden	Tremblay
Hays	Walker—(19)
Lafond	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	McIlraith
Buckwold	Molson
Charbonneau	Murray
Cook	*Perrault
*Flynn	Riel
Godfrey	Roblin
Hayden	Tremblay
Hays	Walker—(19)
Lafond	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



## ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, March 24, 1982:

"The Honourable Senator Hayden moved, seconded by the Honourable Senator Buckwold:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and consider the following:

(i) Budget tax changes tabled by the Minister of Finance in the House of Commons on November 12, 1981, and the impact thereof on taxpayers;

(ii) documents tabled December 18, 1981, by the said Minister of Finance in the House of Commons relating to some enumerated Budget tax measures announced on November 12, 1981 and describing the tax treatment proposed to be accorded thereto;

(iii) the proposals made by the Minister of Finance in the House of Commons on December 18, 1981, for adjustments in some measures contained in the Budget resolutions;

(iv) the further proposals made by the Minister of Finance in the House of Commons on December 18, 1981, for referral of some tax measures contained in the Budget resolutions to a parliamentary committee as follows:

Rules relating to corporate re-organization, taxation of whole life insurance, charitable foundations, retirement allowances and work in progress; and

(v) any bills based on the Budget tax changes in advance of the said bills coming before the Senate and any other matters relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

## ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 24 mars 1982:

«L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Buckwold,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier ce qui suit:

(i) les modifications fiscales budgétaires déposées à la Chambre des communes par le ministre des Finances le 12 novembre 1981 et leur incidence pour les contribuables;

(ii) les documents, déposés à la Chambre des communes par ledit ministre des Finances le 18 décembre 1981, concernant certaines mesures fiscales budgétaires énumérées annoncées le 12 novembre 1981 et exposant le traitement fiscal qu'il proposait d'accorder à ces mesures;

(iii) les propositions, faites à la Chambre des communes par le ministre des Finances le 18 décembre 1981, au sujet d'ajustements à certaines mesures contenues dans les résolutions budgétaires;

(iv) les autres propositions, faites à la Chambre des communes par le ministre des Finances le 18 décembre 1981, pour le renvoi de certaines mesures fiscales contenues dans les résolutions budgétaires à un comité parlementaire; ces mesures sont les suivantes:

les règles relatives à la réorganisation des sociétés, l'imposition de l'assurance-vie, des organismes de bienfaisance, des allocations de retraite et des travaux en cours; et

(v) les bills fondés sur les changements apportés aux mesures fiscales budgétaires, avant que lesdits bills et tout autre sujet connexe ne soient soumis au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, APRIL 27, 1982  
(115)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2:00 p.m. to consider the following:

Budget Tax Changes

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Charbonneau, Cook, Flynn, Godfrey, McIlraith, Molson and Roblin. (8)

*Present, not of the Committee:* The Honourable Senator Bosa. (1)

*In attendance:* The following members of the Advisory Staff:

Mr. Thomas S. Gillespie, Counsel;

Mr. Helmut Birk, C.A.

The Committee resumed its in-depth study of the above subject assisted therein by Messrs. Gillespie and Birk.

At 4:00 p.m. the Committee adjourned.

WEDNESDAY, APRIL 28, 1982  
(116)

At 9:30 a.m. the Committee resumed its consideration of the Budget Tax Changes.

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Balfour, Buckwold, Charbonneau, Cook, McIlraith and Walker. (7)

*Present, not of the Committee:* The Honourable Senator Lang. (1)

*In attendance:* The following members of the Advisory Staff:

Mr. Thomas S. Gillespie, Counsel;

Mr. Helmut Birk, C.A.

The Committee resumed its study of the above subject assisted therein by Messrs. Gillespie and Birk.

At 12:15 p.m. the Committee adjourned.

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 27 AVRIL 1982  
(115)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 heures pour entreprendre l'étude des:

Modifications fiscales budgétaires

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Charbonneau, Cook, Flynn, Godfrey, McIlraith, Molson et Roblin. (8)

*Présent mais ne faisant pas partie du Comité:* L'honorable sénateur Bosa. (1)

*Aussi présents:* Les membres suivants du personnel consultatif:

M. Thomas S. Gillespie, conseiller;

M. Helmut Birk, c.a.

Le Comité reprend son étude détaillée du sujet susmentionné avec l'aide de MM. Gillespie et Birk.

Le Comité suspend ses travaux à 16 heures.

LE MERCREDI 28 AVRIL 1982  
(116)

A 9 h 30, le Comité reprend son étude des modifications fiscales budgétaires.

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Balfour, Buckwold, Charbonneau, Cook, McIlraith et Walker. (7)

*Présent mais ne faisant pas partie du Comité:* L'honorable sénateur Lang. (1)

*Aussi présents:* Les membres suivants du personnel consultatif:

M. Thomas S. Gillespie, conseiller;

M. Helmut Birk, c.a.

Le Comité reprend son étude du sujet susmentionné avec l'aide de MM. Gillespie et Birk.

Le Comité suspend ses travaux à 12 h 15.

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, April 27, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2.00 p.m. to study budget tax changes.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** We are continuing our study of the subject matter of the budget tax changes. We are going to interrupt the procedure we would normally follow which today would bring us to a study of the budget changes and the impact of those changes, and the extent to which they are affected by releases and other statements, plus the statement of the Minister of Finance on December 16 in the House of Commons.

The first subject we are going to deal concerns charitable foundations. I have asked the clerk to distribute copies of the release from the office of the Minister of Finance dealing with revisions to the treatment as outlined in the budget. I thought we could spend a few moments discussing those changes were and how complete they are in dealing with the proposals as outlined on budget night.

**Mr. Helmut Birk** (*Thorne Riddell*), *Advisor to the Committee:* Mr. Chairman and honourable senators, I should like to review the release of the Minister of Finance dated April 21 regarding the treatment of charities. During our meeting several weeks ago, we highlighted some of the difficulties related to charities, particularly in regard to the distribution of the income of charities in that it could erode their capital base if they had to proceed on the basis of the proposed distribution formula, which included capital gains as income subject to distribution. Following several discussions and meetings by various interested groups with the Minister of Finance, a new proposal has been made which effectively means that the 90 per cent distribution formula which existed up to now will be replaced by a new formula which is a percentage of the value of the assets of the foundation. The percentage that has been decided upon is 4.5 per cent.

To determine the value of the assets, it is being proposed that in order to eliminate the fluctuation from one year to the next in these investments, the average value of the two previous fiscal years will be used for determining the amount that has to be distributed.

**The Chairman:** That does not mean that you are distributing that percentage of the capital or the investment asset?

**Mr. Birk:** It does not mean to distribute the asset. What it does mean is that the foundation is expected to have a certain amount of income which should be equal to approximately 4.5 per cent of the assets.

If the foundation fails to distribute this income, then it is subject to a 15 per cent tax on the deficiency which it should have distributed. Once it has been advised that this deficiency exists, it is then required to make it up within a reasonable period of time specified by the minister. If it does not comply

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 27 avril 1982

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 14 h, pour étudier les modifications fiscales budgétaires.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Nous poursuivons l'étude des modifications fiscales budgétaires. Nous ne suivrons pas la procédure normale et aujourd'hui nous étudierons les modifications budgétaires et les effets de celles-ci, ainsi que la portée des communiqués et des déclarations vis-à-vis de celles-ci, y compris la déclaration du ministre des Finances faite devant la Chambre des communes, le 16 décembre.

Le premier sujet que nous allons aborder porte sur les organismes de charité. J'ai demandé au greffier de distribuer des exemplaires du communiqué, publié par le bureau du ministre des Finances, qui portait sur les révisions apportées au traitement de ces organismes et stipulées dans le budget. J'ai pensé que nous pourrions consacrer quelques instants à l'étude de ces modifications et jusqu'à quel point elles permettent d'appliquer les propositions contenues dans le budget.

**M. Helmut Birk** (*Thorne Riddell*), *conseiller auprès du Comité:* Monsieur le président et messieurs les sénateurs, j'aimerais étudier avec vous le communiqué, daté du 21 avril, émanant du ministre des Finances au sujet du traitement des organismes de charité. Au cours des réunions qui ont eu lieu il y a quelques semaines, nous avons souligné certaines difficultés liées aux organismes de charité, particulièrement en ce qui a trait à la distribution de leur revenu et du fait qu'elle pourrait diminuer leur capital, si elle devait se faire selon la formule de distribution proposée, laquelle intégrait les gains en capital au revenu assujéti à la distribution. À la suite de nombreuses discussions et rencontres entre les divers groupes intéressés et le ministre des Finances, une nouvelle proposition a été formulée selon laquelle la formule de distribution à 90 pour cent utilisée jusqu'alors sera remplacée par une nouvelle formule qui serait un pourcentage de la valeur des avoirs de l'organisme. Le pourcentage a été fixé à 4,5 pour cent.

Pour déterminer la valeur des avoirs, il a été proposé, en vue d'éliminer les fluctuations d'une année à l'autre, d'utiliser la valeur moyenne des deux précédentes années financières pour déterminer le montant qui devra être distribué.

**Le président:** Ce qui ne signifie pas que vous répartissiez ce pourcentage du capital ou des placements?

**M. Birk:** Cela ne signifie pas qu'il faut répartir les avoirs, mais que l'organisme possède un certain montant de revenus qui devrait être équivalent à environ 4,5 pour cent de ses avoirs.

Si l'organisme ne distribue pas ce revenu, il sera alors passible d'un taux de 15 pour cent applicable à la part qui n'aura pas été distribuée. Une fois avisé de l'existence de cet excédent, il devra s'en départir dans une période raisonnable, laquelle sera fixée par le Ministre. Si l'organisme ne le fait



[Text]

at that particular moment, then there will be a tax of 100 per cent of the deficiency.

These new rules are to become effective beginning with the 1983 fiscal year. There is also a provision that assets which are used by the foundation for administrative purposes or for a specific purpose to which the minister has agreed, will be excluded from this base for calculating the 4.5 per cent amount that has to be distributed.

The particular formula will be based on qualified investments and non-qualified investments. There will be no distinction for the purposes of distribution. However, non-qualified investments—and they will be specified—are required to have a certain return on investment. If they are in the form of loans, they are expected to have a return equal to the prescribed rate of interest which applies generally to unpaid taxes.

**The Chairman:** Today that is approximately 19 per cent?

**Mr. Birk:** It was 19 per cent on November 12, and was later reduced to 16 per cent, and will be adjusted every three months from now on.

**Senator Godfrey:** I am a little confused. If income is being disregarded, the 90 per cent, and you are only taking 4.5 per cent of the value, then what has the deemed income to do with this?

**Mr. Birk:** The 4.5 per cent applies to the total value of the assets of the foundation, but in addition to that, it is required that the so-called "non-qualified investments" produce income which is equal to the prescribed rate of interest in the case of debt—a prescribed debt which is a non-qualified investment. So, the income of another asset which produces, let us say, 20 per cent of return, could not be offset against a non-qualified investment which produces no return.

**Mr. Thomas S. Gillespie (Ogilvy, Renault), Adviser to the Committee:** Perhaps I could give you an example of this. If a taxpayer who runs his own business establishes a private foundation, and that foundation loans funds to his business, then this rule will require that the business pay a certain rate of interest to the foundation, which is currently 15 or 16 per cent. That is in addition to the 4.5 per cent asset distribution test.

**Senator Godfrey:** That, then, builds up the value of the foundation, so it does not affect the distribution, except that it increases the value?

**Mr. Gillespie:** That is right.

**Mr. Birk:** In the case of shares which are non-qualified investments, the rate of return in the form of dividends should be two-thirds of the prescribed rate of interest. So, it is two-thirds for dividends and the prescribed rate for interest.

**Senator Godfrey:** If they do not pay any dividends and simply have a book entry stating that they are deemed dividends, which is a book entry in the foundation, then they would have to pay the 4.5 per cent on that. Is that the situation?

**Mr. Birk:** No. The release says that if these investments do not meet these requirements there will be certain penalties imposed.

[Traduction]

pas, l'excédent sera passible d'un taux d'imposition de 100 pour cent.

Ces nouvelles règles doivent entrer en vigueur pour l'année financière 1983. Il existe également une disposition qui prévoit que les avoirs utilisés par l'organisme à des fins administratives ou dans un but particulier accepté par le Ministre, ne seront pas inclus dans le montant servant à calculer les 4,5 pour cent qui doivent être distribués.

La formule en question sera fondée sur les placements admissibles et non admissibles. Il n'y aura aucune distinction aux fins de la distribution. Toutefois, les placements non admissibles, qui seront définis, devront rapporter un certain rendement. S'ils prennent la forme de prêts, il faudra qu'ils aient un rendement équivalant au taux d'intérêt qui s'applique habituellement aux impôts impayés.

**Le président:** Il s'agit aujourd'hui d'un taux d'environ 19 pour cent?

**M. Birk:** C'était le cas le 12 novembre, il a plus tard été abaissé à 16 pour cent et il sera ajusté tous les trois mois à compter de maintenant.

**Le sénateur Godfrey:** Je suis un peu perdu. Si l'on ne tient pas compte du revenu, le 90 pour cent, et que vous ne prenez que 4,5 pour cent de la valeur, alors que vient faire le revenu qui doit être déclaré dans tout cela?

**M. Birk:** Le 4,5 pour cent s'applique à la valeur globale des avoirs de l'organisme, mais en plus il est demandé que les placements non admissibles rapportent un revenu équivalent au taux d'intérêt fixé dans le cas d'une dette, qui est considérée comme un placement non admissible. Ainsi le revenu provenant d'un autre actif qui rapporterait, disons 20 pour cent, ne pourrait pas compenser pour un placement non admissible qui ne rapporterait rien.

**M. Thomas S. Gillespie (Ogilvy, Renault), conseiller auprès du comité:** Peut-être pourrais-je vous en donner un exemple. Si un contribuable propriétaire d'une entreprise décide de créer une fondation privée et que cette fondation prête des fonds à son entreprise, ce règlement exigera que l'entreprise verse un certain taux d'intérêt à la fondation, taux qui est actuellement fixé à 15 ou 16 pour cent. Cela s'ajoute au 4,5 pour cent qui s'applique à la distribution des avoirs.

**Le sénateur Godfrey:** Ce montant s'ajoute alors à la valeur de la fondation et ne touche pas la distribution, sauf qu'il en augmente la valeur?

**M. Gillespie:** C'est exact.

**M. Birk:** Dans le cas des actions, qui sont des placements non admissibles, le taux de rendement sous la forme de dividendes doit être les deux-tiers du taux d'intérêt fixé. Il s'agit donc des deux-tiers pour les dividendes et du taux fixé pour les intérêts.

**Le sénateur Godfrey:** S'ils ne versent aucun dividende et qu'ils ne font qu'inscrire au livre les dividendes qui devraient être versés, il s'agit des états de compte de la fondation, ils auraient à payer 4,5 p. 100 sur ces montants. Est-ce bien cela?

**M. Birk:** Non. Le communiqué établit que si ces placements ne respectent pas les exigences, il y aura certaines amendes.

**[Text]**

These non-qualified investments are those which are closely related to the foundation. Presumably, the foundation, or the people related thereto, have an influence as to whether the foundation does receive interest and dividends.

**Senator Godfrey:** So the profits are not used to pay large salaries to the trustees of the foundation, who might be officers of the company.

**Mr. Birk:** However, there will be a grandfather clause. Commencing in 1983 it says that if the debt that exists at the present time carries a certain amount of interest, and if that interest is raised by two, percentage points each year until it reaches the level of the prescribed rate of interest, then no penalties will apply. In the case of dividends, the share should generate at least 4 per cent of return, and this rate should increase by one percentage point every five years until it reaches two-thirds of the prescribed interest rate.

So, there are fair grandfather clauses brought in to take care of existing situations.

**Senator Godfrey:** How do you value the shares of a wholly-owned private company? Does the department have to go through an evaluation procedure as it does when a person dies? Is there any provision for that?

**Mr. Birk:** There is no established or prescribed procedure to value them, but there are certain basic rules to be followed in evaluating private corporations, which, presumably, would apply here. These are standard evaluation procedures.

**The Chairman:** There is provision for regulations, and I would assume that the regulations would pick up that. I do not see how they can use the fair market value, because that type of asset is not likely to be one that would establish fair market value. There may be difficulty as to what rules one applies to assess the value, because the type of asset you are talking about is an asset of a private company.

The problem is that you have a relationship between a private company and a foundation, or a related company's shares which are held by the foundation. This is the sort of situation they have described as an abuse. That was described as an abuse over four years ago, I think, when we were dealing with this. This seems to be the first time that they have really got down to attacking it right at the stage it becomes an abuse—that is, they provide, by way of penalty, that you must have a certain rate of interest on anything that is not a recognized investment. You must have a certain rate of dividend below which you must not go, otherwise there are penalties. As well, there are the provisions to which, you referred with regard to having to build up the yield over a period of years until you get to the yield of the prescribed rate.

**Mr. Birk:** That is correct.

**Senator Godfrey:** I suppose that the 15 per cent penalty really is an inducement for the foundation trustees to be more honest in their evaluation of the shares, because if they are tempted to undervalue them, they will have to argue that with the department, and if there is quite a spread, then they will

**[Traduction]**

Les placements non admissibles sont ceux qui sont liés étroitement à la fondation. Il est supposé que la fondation ou les personnes qui y sont liées ont une influence sur le fait que la fondation reçoive ou non des intérêts ou des dividendes.

**Le sénateur Godfrey:** Les bénéfices ne sont donc pas utilisés pour verser des salaires importants aux mandataires de la fondation qui pourraient également être des cadres de l'entreprise.

**M. Birk:** Toutefois, il y aura une clause en vigueur à compter de 1983 qui stipulera que si une dette présente porte un certain montant d'intérêt et que cet intérêt est augmenté de deux points chaque année jusqu'à concurrence du taux d'intérêt fixé, il n'y aura alors aucune amende imposée. Dans le cas des dividendes, les actions doivent rapporter un taux de rendement d'au moins 4 pour cent et ce taux devra augmenter d'un point tous les cinq ans, jusqu'à ce qu'il atteigne les deux-tiers du taux d'intérêt fixé.

Cette clause prévoit donc un moyen de parer aux situations actuelles.

**Le sénateur Godfrey:** Comment évaluez-vous les actions d'une entreprise entièrement privée? Est-ce que le ministère doit entreprendre tout un processus d'évaluation comme c'est le cas au moment du décès d'un individu? Existe-t-il une disposition qui tienne compte de cette question?

**M. Birk:** Il n'existe pas de procédure précise à cette fin, mais il y a des règles de base qui s'appliquent à l'évaluation des sociétés privées qui, je le suppose, pourraient s'appliquer dans ce cas. Il existe des normes applicables aux procédures d'évaluation.

**Le président:** Il y a une disposition qui s'applique à la réglementation et je suppose que cette réglementation régirait la procédure. Je ne vois pas comment on pourrait utiliser la pleine valeur marchande, parce que ce genre d'avoirs ne s'y prête pas vraiment. Il pourrait être difficile d'établir des règles qui s'appliqueraient à l'évaluation de la valeur puisqu'il s'agit des avoirs d'une société privée.

Le problème est qu'il y a un rapport entre une société privée et une fondation, ou les actions d'une société-sœur, qui sont détenues par la fondation. C'est de cela qu'il est question lorsqu'on parle d'abus. Il en a été question il y a quatre ans, je crois. Il me semble que c'est la première fois que l'on s'attaque à ce genre d'abus en prévoyant une amende pour tout placement non admissible qui ne rapporte pas un certain taux de rendement. Il doit y avoir un certain taux de dividende en deçà duquel vous ne pouvez tomber sans être passible d'amende. Il existe également des dispositions auxquelles vous avez fait allusion en ce qui a trait à une accumulation du taux de rendement jusqu'à ce que soit atteint le taux de rendement fixé.

**M. Birk:** C'est exact.

**Le sénateur Godfrey:** Je suppose que l'amende de 15 p. 100 a pour objet d'obliger les mandataires de la fondation à plus d'honnêteté dans l'évaluation de leurs actions, parce que s'ils sont tentés de les sous-évaluer, ils devront alors s'en justifier devant le Ministère et, si l'écart est trop fort, ils devront



[Text]

pay 15 per cent automatically. So, that must be taken into account, otherwise one could say, "Why was the 100 per cent not applied?" I guess the 15 per cent will result in those kinds of cases.

**The Chairman:** Presumably you are to assume that if you follow what is required in this release you are conforming to the concept of how the charitable foundation, even where it is dealing with relative or related companies, carries on its operations, but if it meets those yields that are specified, then it is conforming and that is not an abuse.

**Senator Godfrey:** They do not know whether they are meeting the yields until there is some agreement reached—which might be a couple of years later—as to the evaluation of the shares.

In one respect it seems unfair that there could be honest differences of opinions, and that if you are wrong, you automatically pay that 15 per cent, but I can see the other side of it in that it keeps the people more honest in their evaluations.

**The Chairman:** When we have the departmental officials before us, we will certainly ask about the nature of their proposals for determining a basis of value.

**Mr. Gillespie:** Just to follow up on Senator Godfrey's point, first of all, there is a 15 per cent tax. It then goes on to provide that if, after receiving a notice of deficiency, a foundation fails to make the required distribution within a reasonable specified period of time, the 100 per cent tax applies. Will that reasonable specified period of time include time to appeal the evaluation? We may hear further evidence from the officials on that point.

**Senator Godfrey:** On the basis of general tax law, you have to pay while you are in the process of going through the courts.

**Mr. Birk:** You have to pay immediately. I think this is a very valid question, and we should raise the point as to how this will be applied. Since we are dealing particularly with private corporations, I would not think it is intended to go through the formal process of evaluating a private company each year which is a very onerous and expensive proposition. I assume there will be certain parameters within which they will operate.

**Senator Roblin:** At the bottom of page 2 of the minister's statement, he refers to the reserve that foundations may have. I should like an explanation of that. It says that they will be permitted to disburse these reserves over 10 years. Does that mean that they will be obliged to do this?

**The Chairman:** These reserves were developed as a result of the provisions made in the law three or four years ago. Some foundations started to provide reserves against anticipated potential liability. The character of these I would describe as "non-recognized investments."

If you look at the financial statements of foundations today, you will see that some have been providing for reserves against

[Traduction]

automatiquement payer le 15 p. 100. Il faut donc en tenir compte, sinon on pourrait se demander pourquoi ne pas appliquer un chiffre de 100 p. 100. Je suppose que les 15 p. 100 s'appliqueraient dans ces cas-là.

**Le président:** On doit donc supposer, d'après les termes du communiqué, que vous devez vous conformer à l'idée que l'on se fait du fonctionnement d'une fondation, même lorsqu'elle doit traiter avec une ou plusieurs sociétés qui y sont liées, mais si la fondation respecte les taux de rendement fixés, il ne peut donc pas y avoir d'abus.

**Le sénateur Godfrey:** Elle ne peut pas respecter ces taux de rendement avant qu'un accord ne soit conclu, ce qui pourrait se produire quelques années plus tard, quant à l'évaluation de ses actions.

D'une certaine manière il peut sembler injuste, dans le cas de divergences d'opinion, que vous ayez à payer une amende de 15 p. 100, mais d'un autre côté, je dois bien me rendre compte que cela obligera les gens à effectuer une évaluation plus honnête de leurs actions.

**Le président:** Nous poserons certainement des questions sur la nature des propositions visant à déterminer la valeur des actions lorsque nous rencontrerons les fonctionnaires du Ministère.

**M. Gillespie:** Pour en revenir au point soulevé par le sénateur Godfrey, je dirais tout d'abord qu'il existe un impôt de 15 p. 100. Par ailleurs, si la fondation, après avoir reçu un avis, refuse d'effectuer la distribution demandée en deçà d'une période raisonnable de temps, un impôt de 100 p. 100 s'appliquera alors. Est-ce que cette période raisonnable comprend un délai pour en appeler de l'évaluation? Les fonctionnaires pourront peut-être nous éclairer sur ce point.

**Le sénateur Godfrey:** Selon les principes généraux de la fiscalité, vous devez effectuer les versements demandés pendant que l'affaire est devant les tribunaux.

**M. Birk:** Vous devez payer immédiatement. Je pense qu'il s'agit là d'une question importante et nous devons obtenir des précisions sur la façon dont cela se passera. Puisque nous traitons tout particulièrement des sociétés privées, je ne pense pas qu'il soit prévu un processus formel d'évaluation annuelle d'une société privée, ce qui serait très coûteux. Je suppose qu'il y aura certains paramètres à l'intérieur desquels le système devra fonctionner.

**Le sénateur Roblin:** Au bas de la page 2 de la déclaration du Ministre, il est fait allusion aux réserves que peuvent posséder les fondations. J'aimerais obtenir des explications à ce sujet. Il y est dit qu'elles seront autorisées à écouler ces réserves sur une période de 10 ans. Cela signifie-t-il qu'elles seront obligées de le faire?

**Le président:** Ces réserves découlent des dispositions de la loi adoptée il y a trois ou quatre ans. Certaines fondations ont commencé à accumuler des réserves en vue de pertes possibles. Je les décrirais comme étant des placements non admissibles.

Si vous examinez les états financiers des fondations aujourd'hui, vous constaterez que certaines d'entre elles ont établi des



[Text]

this contingency. This means that they have been setting aside money out of operations or earnings to provide reserves.

What happens now when that requirement disappears and they are left with that amount of money?

**Senator Roblin:** I take it that the new rule does not recognize reserves?

**The Chairman:** No, and it does not make them necessary. In other words, they disburse 4.5 per cent and that is it.

**Senator Roblin:** One of the purposes that might lead to a reserve would be the desire on the part of the trustees to have an even flow of support to the people to whom they make contributions. I take it that is now ruled out under the new regulations, and that there will be no reserves and they will pay 4.5 per cent of whatever happens to the value.

**The Chairman:** You will notice at the bottom of page 2 of the minister's statement it states:

Assets used by the foundation in charitable activity or in the administration of the foundation, and the funds being accumulated for a specific purpose with the permission of the Minister of National Revenue, will not be included in the base for calculating the disbursement requirements.

**Senator Roblin:** Does that mean they could keep the reserves?

**The Chairman:** There is a provision for the disbursement of reserves that they have without penalty. To me it would seem that if funds are accumulated they are reserves.

**Mr. Gillespie:** They are accumulated with special permission from the minister. If, for example, a foundation wanted to accumulate funds to establish a museum, and it was given a 10-year period of time to accumulate those funds, as I understand it, those funds would not be subject to this 4.5 per cent disbursement requirement.

**Senator Roblin:** So reserves really are out from now on?

**The Chairman:** Yes. I would ask, however, what funds accumulated for a specified purpose are if they are not in the nature of a reserve?

**Mr. Gillespie:** It is not clear whether you will still be entitled to accumulate for specific purposes.

**The Chairman:** Certainly, you would not be permitted to do so without the permission of the minister.

**Senator Roblin:** I would like to have this question answered: If the rule is that you must distribute 4.5 per cent of your capital value, what happens if you earn a great deal more than that, as might be possible, and you decide not to distribute it? Is there any rule that says you must do this? Apparently, there is not. Therefore, you can continue to accumulate reserves if you want to.

**Mr. Gillespie:** Provided your income is high enough.

**Senator Roblin:** Supposing you were making 10 per cent on your assets, which is not unheard of these days if you had it

[Traduction]

telles réserves. Elles ont mis de côté certaines sommes provenant de leurs revenus.

Que se passe-t-il maintenant que cette exigence a disparu et qu'elles se retrouvent avec ces sommes d'argent?

**Le sénateur Roblin:** Je présume que la nouvelle réglementation ne reconnaît pas ces réserves?

**Le président:** Non, elle ne les rend pas nécessaires. En d'autres mots, elles doivent verser 4,5 p. 100 et c'est tout.

**Le sénateur Roblin:** L'une des raisons, qui poussaient à établir une telle réserve, était la volonté de la part des mandataires de fournir un flot continu d'aide aux personnes qui avaient besoin de leurs contributions. Je suppose qu'il n'en est plus question aux termes de la nouvelle réglementation et qu'il n'y aura plus de réserves. Les fondations devront verser 4,5 p. 100 de la valeur de leurs avoirs.

**Le président:** Vous remarquerez qu'au bas de la page 2, le Ministre déclare:

Les avoirs utilisés par la fondation à des fins charitables ou à l'administration de la fondation, de même que les fonds accumulés dans un but précis, avec l'autorisation du ministre du Revenu national, ne seront pas inclus dans le calcul des déboursés requis.

**Le sénateur Roblin:** Est-ce que cela signifie qu'elles pourront conserver leurs réserves?

**Le président:** Il y a une disposition qui prévoit le déboursement des réserves sans amendes. Il me semble que si des fonds sont accumulés, ils constituent bel et bien une réserve.

**M. Gillespie:** Ils sont accumulés grâce à une autorisation spéciale du Ministre. Si, par exemple, une fondation désire accumuler des fonds pour créer un musée et qu'elle a dix ans pour le faire, il me semble que ces fonds ne seraient pas assujettis au déboursé de 4,5 p. 100 exigé.

**Le sénateur Roblin:** Les réserves sont donc bel et bien éliminées à partir de maintenant?

**Le président:** Oui. Je demanderais cependant de quelle nature sont les fonds accumulés, s'il ne s'agit pas de réserves?

**M. Gillespie:** Il n'est pas clair que vous puissiez dorénavant accumuler des fonds à des fins particulières.

**Le président:** Il est certain que vous ne pourrez pas le faire sans l'autorisation du Ministre.

**Le sénateur Roblin:** J'aimerais que l'on réponde à cette question: si la règle veut que vous distribuiez 4,5 p. 100 de vos avoirs, qu'arrivera-t-il si vous gagnez beaucoup plus que cela, ce qui peut arriver, et que vous décidez de ne pas le distribuer? Existe-t-il un règlement qui vous y oblige? Il me semble que non. Par conséquent, vous pouvez continuer à accumuler des réserves si vous le désirez.

**M. Gillespie:** Pourvu que votre revenu soit suffisamment élevé.

**Le sénateur Roblin:** Supposons que vos avoirs rapportent 10 p. 100, ce qui n'est pas rare en ce moment si vous avez placé

[Text]

invested in Canada Savings Bonds, you would be doing much better than that. What would apply?

**Senator Godfrey:** Surely the reserves we are talking about are those permitted by the minister. Surely most people can get more than 10 per cent on money invested in bonds.

Previously, you had to disburse 90 per cent of the income and now you only have to disburse 4.5 per cent of the capital value.

**Mr. Birk:** That is the minimum.

**Senator Godfrey:** But you have reduced the minimum from what would probably be 10 or 11 per cent to 4.5 per cent. This is a major policy decision.

**The Chairman:** You will notice that they mention that those foundations that claimed a reserve in their last fiscal year under the pre-budget rules will be permitted to disburse those reserves over the next 10 years. They are dealing with a specific situation.

**Senator Godfrey:** What does that mean?

**The Chairman:** It would appear to mean that if the foundation meets its requirement as to pay-outs for charitable purposes, it may invest the rest of the income or such portion of it as it decides to invest and earn more income.

**Senator Roblin:** Can our advisers give us any reason as to why the government has completely reversed its approach? Its first object was to insist on pay-outs of a high nature.

**The Chairman:** That is right.

**Senator Roblin:** Now it produces this, which is quite the reverse.

**Mr. Birk:** As yet, we have not been able to discuss this with officials from the Department of Finance to find out the reasons but, from our understanding, it is a compromise based on negotiations between the association of the private and public foundations and the minister. The rate of 4.5 per cent would also seem to be a negotiated settlement based on the fact that in the United States the rate is 5 per cent. I cannot give you any further explanation before discussing it with officials from the Department of Finance.

**Senator Godfrey:** The minister's statement mentions those foundations that claimed a reserve in their last fiscal year, and it talks about one year's reserves only under the pre-budget rules. What rules are being referred to?

**Mr. Birk:** It refers to the Income Tax Act, section 149.1(18), where the minister gave approval for the foundation to defer recognition of its income for one year and thus it did not have to distribute those funds until the following year. This is what is considered to be the reserve which is now eliminated. Now, foundations must disburse this reserve over a 10-year period.

**Senator Godfrey:** That does not make sense. The last sentence seems to indicate that this would apply to money set

[Traduction]

voire argent dans les obligations d'épargne du Canada, vous auriez donc un bien meilleur revenu. Que se passerait-il alors?

**Le sénateur Godfrey:** Les réserves dont il est question sont sûrement celles permises par le Ministre. Il est évident que les gens peuvent obtenir plus que 10 p. 100 sur de l'argent investi dans des obligations.

Auparavant, vous deviez déboursier 90 p. 100 de ce revenu et maintenant vous ne devez déboursier que 4,5 p. 100 de la valeur du capital.

**M. Birk:** Il s'agit là d'un minimum.

**Le sénateur Godfrey:** Mais le minimum a été réduit de 10 ou 11 p. 100 à 4,5 p. 100. Il s'agit d'une décision importante.

**Le président:** Vous noterez qu'il est mentionné que les fondations qui ont déclaré des réserves pour la dernière année financière, en vertu des règlements en vigueur avant le dépôt du budget, pourront les écouler au cours des dix prochaines années. Cela porte donc sur une situation bien précise.

**Le sénateur Godfrey:** Qu'est-ce que cela signifie?

**Le président:** Il me semble que si une fondation respecte ses engagements quant à la distribution des fonds à des fins charitables, elle peut alors placer le reste de ses revenus ou une partie de ces revenus et gagner d'autres revenus.

**Le sénateur Roblin:** Est-ce que nos conseillers peuvent nous fournir les raisons pour lesquelles le gouvernement a complètement changer d'attitude? La première raison est qu'il voulait que la distribution des fonds soit plus importante.

**Le président:** C'est exact.

**Le sénateur Roblin:** On obtient pourtant le résultat contraire.

**M. Birk:** Jusqu'à présent il nous a été impossible d'en discuter avec les fonctionnaires du ministère des Finances, mais à notre avis, il s'agit d'un compromis découlant des négociations qui ont eu lieu entre les fondations publiques et privées et le Ministre. Le taux de 4,5 p. 100 semble également être le résultat de négociations et tient compte du taux en vigueur aux États-Unis qui est de 5 p. 100. Je ne peux pas vous fournir d'autres explications tant que je n'en aurais pas discuté avec les représentants du ministère des Finances.

**Le sénateur Godfrey:** Dans la déclaration du Ministre, il est question des fondations qui ont réclamé des réserves pour la dernière année financière et il est fait allusion uniquement à des réserves d'un an établies en vertu des règlements en vigueur avant le dépôt du budget. De quelles règles s'agit-il?

**M. Birk:** Il est fait référence à la Loi de l'impôt sur le revenu, sous-paragraphe 149, 1(18), dans lequel le Ministre donne à la fondation l'autorisation de reporter ses revenus à l'année suivante et, de ce fait, elle n'a pas à distribuer ces fonds avant cette année-là. Il est question de ces fonds lorsque nous parlons de réserves qui maintenant ont été éliminées. Les fondations doivent maintenant distribuer ces réserves sur une période de dix ans.

**Le sénateur Godfrey:** Cela n'a pas de sens. La dernière phrase semble laisser entendre que cela s'appliquera à l'argent



[Text]

aside—with the permission of the minister—over a long period of time, in order to build, say, a museum.

**The Chairman:** I assume that the language of the release is not exact. If they wanted to be more exact—if one can use an expression such as “degrees of being exact”—

**Senator Godfrey:** Well, this is put out by the departmental officials.

**The Chairman:** If they said, “assets used in a fund being accumulated for a specified purpose,” that might be more exact. Supposing last year and the year before and the year before that the permission of the department had been obtained and funds were being accumulated on a ten-year basis, you might well find yourself not being able to do it in this year. Perhaps they should add the words “or continued.” In other words it would be funds being accumulated or continued. They should not interrupt an accumulation.

I look at this as being more or less in layman’s language. Maybe that is unkind to those who prepared this release, but the language is not legal language.

**Senator Cook:** Speaking of being exact, Mr. Chairman, would you say it is exact to say that “the revisions now being proposed address the main concerns . . . while at the same time fulfilling the objectives of the original proposals”? How do they do that?

**The Chairman:** Well, Senator Cook, there is a trite saying: “You don’t look a gift horse in the mouth.”

**Senator Cook:** Exactly.

**The Chairman:** This is a considerable change. It is almost a right-about-face. The approach is from exactly the opposite point of view of the original approach. It certainly meets what was the attitude of this committee in earlier years, when we were dealing with these same matters. I suspect perhaps they felt that with the presentation made by the Association of Charitable Foundations and others to the minister, and with the fact that the committee is studying this matter, this required some attention.

**Mr. Birk:** Mr. Chairman, perhaps the fact that the non-qualifying investments must now generate interest income or a prescribed rate of dividend income is to the effect that it meets the original objectives of the budget. Private corporations which have private foundations cannot benefit unduly from funds that are reinvested in those corporations.

**The Chairman:** Yes.

**Senator Godfrey:** But if you look at the top of page 3, which refers to the situation as it was before the budget, it speaks of “the greater of 90 per cent of income or 5 per cent of the fair market value of non-qualified investments . . .” and continuing. It would appear logical to me to say “the greater of 90 per cent of income or 5 per cent of the fair market value of non-qualified investments” period.

**Mr. Birk:** Well, the 4.5 per cent will apply to all.

**Senator Godfrey:** I realize that.

[Traduction]

mis de côté, avec l’autorisation du Ministre, sur une longue période de temps pour créer, disons, un musée.

**Le président:** Je présume que le communiqué n’est pas très clair. S’il voulait être plus clair, si l’on peut parler de degrés de clarté . . .

**Le sénateur Godfrey:** Il a pourtant été rédigé par des représentants du Ministère.

**Le président:** S’ils avaient écrit: «les avoirs placés dans un fonds accumulé à des fins précises», cela aurait été plus clair. Supposons que l’année dernière, et l’année d’avant, et l’année précédente, vous aviez obtenu l’autorisation du Ministère d’accumuler des fonds et aviez prévu de le faire pendant dix ans, il se peut que vous soyez dans l’impossibilité de le faire cette année. Peut-être devraient-ils ajouter les mots «ou en voie d’accumulation». En d’autres mots, il s’agirait des fonds accumulés ou en voie d’accumulation. Ils ne devraient pas pouvoir interrompre une accumulation de fonds.

La seule explication est qu’il s’agit d’un langage de non initiés. Ce n’est peut-être pas très gentil pour ceux qui ont rédigé le communiqué, mais il faut bien dire qu’il ne s’agit pas là d’un langage juridique.

**Le sénateur Cook:** Parlant de clarté, monsieur le président, diriez-vous qu’il est juste de dire «les révisions proposées portent sur les principaux sujets d’intérêt . . . tout en éalisant les objectifs des propositions initiales»? Comment peut-on faire cela?

**Le président:** Peut-être, sénateur Cook, conviendrait-il de citer le proverbe: «A cheval donné on ne regarde pas la bride».

**Le sénateur Cook:** Très juste.

**Le président:** Il s’agit d’un changement important. C’est en fait un volte-face. L’approche part d’un point de vue totalement opposé. C’est l’attitude qu’avait adoptée le Comité lorsqu’il s’était penché sur la question il y a quelques années. Je soupçonne que le mémoire soumis par l’Association des fondations de charité et d’autres au Ministre et le fait que le Comité étudie actuellement la question, les ont forcés à y porter plus d’attention.

**M. Birk:** Monsieur le président, peut-être que le fait que les placements non admissibles doivent maintenant rapporter des intérêts ou le taux de dividende fixés respecte davantage les objectifs initiaux du budget. Les sociétés privées qui possèdent des fondations privées ne peuvent bénéficier indûment des fonds qui sont réinvestis dans ces sociétés.

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** Pourtant, si vous étudiez le haut de la page 3, où il est fait allusion à la situation qui avait cours avant la présentation du budget, il est mentionné que «le montant le plus élevé des deux, soit 90 p. 100 du revenu ou 5 p. 100 de la pleine valeur marchande des placements non admissibles» et il me semble que ce qui suit est tout à fait superflu.

**M. Birk:** Mais les 4,5 p. 100 s’appliquent à tout.

**Le sénateur Godfrey:** J’en suis parfaitement conscient.



[Text]

**Mr. Birk:** But in addition the non-qualified investments will have to produce income.

**Senator Godfrey:** That only increases the capital. You do not have to disburse that income. The 4.5 per cent only adds on to capital.

**Mr. Birk:** The capital of the foundation, yes, but the company has disbursed the money.

**Senator Godfrey:** But the difference between 4.5 per cent of loan money, say, and 9.5 per cent is 5 per cent, and you do not have to disburse any of that extra 5 per cent. You have only to disburse the 4.5 per cent of it. That seems to be pretty liberal.

**Mr. Gillespie:** I think we would have to agree that these rules are more liberal than those in effect before the budget; but the requirement to receive certain levels of income from non-qualifying investments is the thing, I think, that will stop the abuses that existed heretofore.

**Senator Godfrey:** If they have the income they will probably disburse it anyway.

**Mr. Birk:** The money received by the foundation does not remain in the private corporation—in the business. They have to pay either interest of dividends, which heretofore they did not. That is the big change.

**The Chairman:** Mr. Birk, have you dealt with the problem? It is not often we can produce such an immediate result from a hearing. Before we can even write a report, the matter is dealt with.

**Senator Godfrey:** The department will still have to satisfy us, though.

**Mr. Gillespie:** There are a few questions we still have.

**The Chairman:** And that is not the only point at issue.

**Mr. Birk:** Mr. Chairman, I would now like to deal with the taxation of investments and the charges related thereto. The first item that has changed is the dividend tax credit. Heretofore we had a system of gross-up of dividends by 50 per cent and then a tax credit equal to 25 per cent of the grossed-up dividends. Effectively, that meant that 75 per cent of the 50 per cent gross-up was supposed to be received as a tax credit. The reason for that was to give recognition to the fact that the corporation had already paid 50 per cent tax overall.

That is all based on certain assumptions—assumptions for tax rates including provincial tax rates, which of course in most cases are expressed as a percentage of the federal rate. The idea was that the gross should be refunded in the form of a tax credit, depending on the individual tax rate of the taxpayer. Because of changes in the rate of tax of the provinces, in most cases the tax credit on dividends of Canadian corporations is greater than the amount that was originally added to the income i.e. the 50 per cent. Therefore, rather than giving a tax credit as heretofore of 37½ per cent, from now on the tax credit will be only 34 per cent.

[Traduction]

**M. Birk:** Mais de plus les placements non admissibles devront rapporter un revenu.

**Le sénateur Godfrey:** Cela ne fait qu'augmenter le capital. Vous n'avez pas à distribuer ce revenu. Les 4,5 p. 100 ne font que s'ajouter au capital.

**M. Birk:** Au capital de la fondation, oui, mais la société a dû déboursier cette somme.

**Le sénateur Godfrey:** Mais la différence entre 4,5 p. 100 de l'argent prêté et, disons, 9,5 p. 100 est de 5 p. 100 et vous n'avez pas à déboursier ces 5 p. 100 de plus. Il vous suffit de déboursier 4,5 p. 100. Il me semble que c'est très généreux.

**M. Gillespie:** Je crois qu'il faut admettre que ces règles sont plus généreuses que celles qui étaient en vigueur avant le dépôt du budget; l'exigence visant à recevoir un certain niveau de revenu des placements non admissibles est cependant l'élément qui permette de mettre fin aux abus.

**Le sénateur Godfrey:** Si elles ont le revenu, il faudra bien qu'elles dépensent de toute façon.

**M. Birk:** L'argent reçu par la fondation ne reste pas dans les caisses de la société, de l'entreprise. Ils auront à verser des intérêts ou des dividendes, ce qu'ils ne faisaient pas auparavant. Il s'agit d'un changement important.

**Le président:** Monsieur Birk, vous êtes-vous penché sur ce problème? Il n'arrive pas souvent que nous puissions obtenir un résultat immédiat lors de nos audiences. Avant même que nous ayons eu le temps de rédiger un rapport, la question est déjà classée.

**Le sénateur Godfrey:** Le Ministère n'a pas encore fait ce que nous attendons de lui.

**M. Gillespie:** Il reste un certain nombre de questions à résoudre.

**Le président:** Et il ne s'agit pas du seul point en suspens.

**M. Birk:** Monsieur le président, j'aimerais maintenant traiter de la question de l'imposition des placements et des frais qui s'y rattachent. Le premier point qui a été modifié porte sur le dégrèvement d'impôt pour dividendes. Jusqu'à présent nous avions un régime qui nous permettait de majorer les dividendes de 50 p. 100, sur lesquels s'appliquait un dégrèvement d'impôt de 25 p. 100. En fait, cela signifiait que 75 p. 100 de la majoration de 50 p. 100 étaient reçus sous forme de dégrèvement. La raison en était qu'il fallait reconnaître le fait que la société avait déjà versé 50 p. 100 sous forme d'impôt.

Tout cela est fondé sur certaines hypothèses, hypothèses quant aux taux d'imposition, y compris des taux d'imposition provinciaux, qui dans la plupart des cas sont exprimés en pourcentage du taux fédéral. L'idée était que la majoration devait être remboursée sous forme d'un dégrèvement d'impôt, selon le taux d'imposition du contribuable. En raison des modifications apportées au taux d'imposition des provinces, dans la plupart des cas, le dégrèvement d'impôt applicables aux dividendes des sociétés canadiennes est plus élevé que le montant qui avait été ajouté à l'origine au revenu, soit 50 p. 100. Par conséquent, plutôt qu'accorder un dégrèvement d'impôt de 37½ pour cent comme c'était le cas, dorénavant le dégrèvement d'impôt ne sera que de 34 p. 100.

*[Text]*

Those of us who have just completed personal tax returns, remember the line where it says to deduct 25 per cent of the grossed-up dividend; that rate will now be decreased to 22.667 per cent. It is a mathematical formula which will change, and therefore the dividend tax credit will decrease somewhat.

The next slide shows pretty well what I have just explained. It is rather a complicated situation and I don't think it is necessary to go into all of the details behind it. Effectively, it is designed to eliminate the possibility that someone can get a greater credit than the actual amount included in his income.

**Mr. Gillespie:** You can see why I, as a lawyer, asked the accountant to explain this item.

**Senator Cook:** Instead of 25 per cent it is 22.667 per cent. You would have to take a week off to calculate that.

**Mr. Birk:** That is why most people have their tax returns done by computers.

**Senator Roblin:** I take it that the justification for this is that people at the top of the tax schedule will get a bigger tax reduction than the grossing up. What happens to the people who are below that? Would I be correct in saying that people who are paying less than the top rate would suffer under this or is that a mistake?

**Mr. Birk:** No, it is the other way around. The people at the lower tax rate will benefit more than those at the higher tax rate. Because of the dividend gross up by 50 per cent, a \$100 dividend becomes \$150 income and someone at the higher rate, let us say the 60 per cent rate, would pay \$90 and \$150. He would then get the credit which through this mechanism was designed to be not more than \$150, that is \$37.50 by the federal and \$12.50 by the province. Effectively then, he would pay \$90 tax—60 per cent of \$150—and would get a credit of \$50, which would leave him with a net tax of \$40. The person who was at a 30 per cent tax rate would pay 30 per cent on \$150, which would be \$45, and he would get a tax credit equal to \$50. If he had no other income, he would only get \$45 because that is the only tax he paid. If he had other income he would get the full credit.

**Senator Roblin:** It means that the fellow at the top of the list is 50/50 on the thing, and the lower the income tax rate becomes the more the taxpayer begins to get some extra benefit that is now denied to the man at the top.

**Mr. Birk:** That is correct.

**Senator Roblin:** It really is an addition to the progressive feature of our income tax.

**Mr. Birk:** Yes. This change is designed that the 50 per cent gross-up mechanism cannot result in a tax credit greater than the gross up which at the present time it does.

*[Traduction]*

Ceux d'entre nous qui viennent tout juste de remplir leurs déclarations d'impôt se souviendront de la ligne où il est indiqué qu'il faut déduire 25 p. 100 de la majoration des dividendes; ce taux sera maintenant réduit à 22,667 p. 100. Il s'agit d'une formule mathématique qui modifiera le dégrèvement d'impôt pour dividendes en le diminuant quelque peu.

La diapositive suivante explique assez bien ce que je viens de dire. Il s'agit d'une situation assez complexe et je ne pense pas qu'il soit nécessaire d'entrer dans les détails. Elle est en fait conçue pour éliminer la possibilité que quelqu'un reçoive un dégrèvement d'impôt plus élevé que le montant réel inclu dans son revenu.

**M. Gillespie:** Vous comprendrez pourquoi, en tant qu'avocat, j'ai demandé à un comptable de vous expliquer cette question.

**Le sénateur Cook:** Au lieu des 25 p. 100, il y a maintenant un taux de 22,667 pour cent. Il faudra prendre une semaine de congé pour arriver à calculer tout ça.

**M. Birk:** C'est pourquoi les gens confient leur déclaration à l'ordinateur.

**Le sénateur Roblin:** Si je comprends bien la raison de tout cela est que les gens qui se trouvent aux tranches supérieures du taux d'imposition obtiennent une réduction d'impôt plus importante que ce qu'ils obtiendraient grâce à la majoration. Qu'arrive-t-il aux personnes qui ne sont pas au sommet de l'échelle? Ai-je raison de penser que ces personnes en profiteraient beaucoup moins ou ai-je tort?

**M. Birk:** C'est tout à fait le contraire. Les personnes qui paient moins d'impôt en profiteront plus que les autres. En raison de la majoration des dividendes de 50 p. 100, un dividende de 100 \$ devient un revenu de 150 \$ et une personne si se trouve à un taux d'imposition de, disons, 60 p. 100 devra payer 90 \$ sur 150 \$. Elle aura alors droit au dégrèvement d'impôt qui, par la voie de ce mécanisme, ne devrait jamais être supérieur à 50, soit 37,50 \$ au fédéral et 12,50 \$ au provincial. Elle devra donc 90 \$ d'impôt, soit 60 p. 100 de 150 \$ et aura droit à un dégrèvement d'impôt de 50 \$. Elle aura donc à déboursier un impôt net de 40 \$. La personne qui doit payer 30 p. 100 d'impôt devra donc 45 \$, soit 30 p. 100 de 150 \$ et obtiendra un dégrèvement d'impôt de 50 \$. Si elle n'avait pas d'autre revenu, elle recevrait donc 45 \$ puisque ce serait le seul impôt qu'elle aurait payé. Si elle avait un autre revenu, elle recevrait alors la totalité du dégrèvement d'impôt.

**Le sénateur Roblin:** Ce qui signifie que l'individu au haut de l'échelle fiscale s'en tire avec 50/50 et plus le taux d'imposition est bas, plus le contribuable profite de ce que l'individu au haut de l'échelle ne peut plus avoir.

**M. Birk:** C'est exact.

**Le sénateur Roblin:** C'est un élément qui s'ajoute à la nature du barème progressive de notre régime fiscal.

**M. Birk:** Oui. Cette modification vise à éviter que le mécanisme de majoration de 50 p. 100 n'entraîne un dégrèvement d'impôt plus élevé que cette majoration, ce qui se passe à l'heure actuelle.



[Text]

**Senator Roblin:** It is an element of progressivity in the tax formula.

**Mr. Birk:** Yes.

**Senator Godfrey:** Someone could have a dividend income alone of \$30,000 and pay no tax at all.

**Mr. Birk:** That is correct.

**Senator Godfrey:** And that is not fair.

**Senator Cook:** Is this the only example of equity?

**Mr. Birk:** The situation of someone having a substantial dividend income and not paying any tax does not change. What is corrected is this slight over-refunding of the tax credit.

**Senator Roblin:** Supposing you were a person in the 30 per cent tax bracket and had all your money invested in stocks, you would get a refund.

**Mr. Birk:** No.

**Senator Roblin:** If you have other income, then you can offset it.

**Mr. Birk:** Correct.

**Senator Godfrey:** It is not that offsetting.

**Senator Roblin:** You only stopped it for the people at the top.

**Senator Godfrey:** Did you not stop that offsetting for people lower down, too?

**Mr. Birk:** The change will just limit the refunds to the amount of the gross-up and not more while at present, because of the provincial features, the amount is actually greater than what was included in income, which is an unintended result of the progress of the system as tax rates change.

This particular situation is even more so in the Province of Quebec where the provincial rate is not a percentage of the federal rate but is a separate rate and, therefore, there was even a greater refund than the 3 per cent that is mentioned here.

**The Chairman:** Mr. Birk, I would expect that you could outline that situation in a couple of tax cases making certain assumptions of income.

**Mr. Birk:** Surely.

**The Chairman:** We might submit that later.

**Senator Cook:** Mr. Chairman, the long and the short of it is that this is a policy decision to which there cannot be any great objection. There is nothing wrong with it.

**The Chairman:** Except in understanding it.

**Mr. Birk:** It is clearing up unintended results.

The next item which is very important is on the subject of rental properties. On November 12—budget night—it was suggested that soft costs that were incurred after November 12, 1981, would not be deductible any more but would have to

[Traduction]

**Le sénateur Roblin:** C'est donc un élément du barème progressif.

**M. Birk:** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** Une personne pourrait avoir un revenu de 30 000 \$ tiré uniquement de dividendes et ne payer aucun impôt.

**M. Birk:** C'est exact.

**Le sénateur Godfrey:** Ce n'est pas juste.

**Le sénateur Cook:** Est-ce le seul exemple d'équité?

**M. Birk:** La situation de quelqu'un qui tire un assez fort revenu de dividendes et qui ne paie pas d'impôt n'est pas modifiée. Ce qui est modifié c'est le léger remboursement excédentaire du dégrèvement d'impôt.

**Le sénateur Roblin:** Supposons que vous ayez un taux d'imposition de 30 pour cent et que tout votre argent soit investi dans des actions, auriez-vous droit à un remboursement.

**M. Birk:** Non.

**Le sénateur Roblin:** Si vous avez un autre revenu, vous pouvez alors l'annuler.

**M. Birk:** Exact.

**Le sénateur Godfrey:** Ce n'est pas une très forte compensation.

**Le sénateur Roblin:** Elle n'a été éliminée que pour les individus qui se trouvent au haut de l'échelle.

**Le sénateur Godfrey:** Ne l'avez-vous pas éliminée pour ceux qui ont un plus bas taux d'imposition également?

**M. Birk:** Cette modification fiscale ne fera que limiter le montant du remboursement au montant de la majoration et pas davantage alors qu'à l'heure actuelle, en raison des régimes provinciaux, le montant est plus élevé que ce qui a été inclus dans le revenu, ce qui est un résultat non voulu du barème progressif tel que nous le connaissons.

Cette situation est encore plus évidente dans la province de Québec dont le taux d'impôt n'est pas un pourcentage de l'impôt fédéral mais est complètement différent. Le remboursement était même plus élevé dans cette province que les 3 p. 100 dont nous venons de parler.

**Le président:** Monsieur Birk, j'aimerais que vous puissiez donner des exemples de certains cas d'imposition fiscale selon certains revenus.

**M. Birk:** Certainement.

**Le président:** Nous pourrions nous en servir plus tard.

**Le sénateur Cook:** Monsieur le président, en bref, il s'agit d'une décision de politique contre laquelle nous ne pouvons pas nous opposer. Elle est tout à fait acceptable.

**Le président:** Sauf qu'elle est difficile à comprendre.

**M. Birk:** Elle ne vise qu'à éliminer des résultats non désirés.

Le prochain point à l'Étude est très important et touche aux propriétés locatives. Au moment du dépôt du budget, le 12 novembre, il a été suggéré que les coûts annexes assumés après le 12 novembre 1981 ne soient plus déductibles et qu'ils soient



**[Text]**

be capitalized. Soft costs related to any real estate projects have not only to be capitalized but they must be capitalized in proportion to land and building. If they are capitalized only with regard to building, then at least the taxpayer can claim it through the capital cost system, although over a long period of time; and if it is land, I suppose only on disposition. That was a very substantial change from the original system whereby soft costs could be deducted in the current year and, in fact, many rental and real estate property projects have been developed and sold on the basis that soft costs and interests and any other related expenses would be deductible in the year against other income.

This came as a substantial shock but several days later, on November 17, certain changes were announced to the effect that where footings were in place before January 1, 1982, the soft costs would still be deductible as long as the project proceeded without undue delay. It was recognized then, following various representations and following certain stoppages in construction that a project of this kind takes a long period of time to prepare and set in motion, and that it was unreasonable that investors who had bought or contracted for those properties could not deduct the soft costs incurred after November 12, 1981. Immediately an announcement was made that this would be changed.

Also, it was announced that first-time purchasers of MURBs would not come under this restriction for interest and also soft costs. Excluded from the soft cost restriction were the costs of landscaping. They can still be deducted.

Another socker was that interest expense after construction became subject to the restricted interest rules, and I will talk in detail about that, but effectively, what it meant was that once the project had been completed, interest could not be deducted except to the extent of income from the rental property and that any excess would come under the restricted interest rules.

**Senator Bosa:** When you speak of deduction of the soft costs, would that be deducted from income other than that received from that particular property?

**Mr. Birk:** Yes. The soft costs are generally deducted against any income. Soft costs would include fees related to the development of the project which are not directly identifiable as part of the capital.

**Senator Bosa:** Drawings?

**Mr. Birk:** Not so much drawings, but marketing fees, rental development fees, management of the initial project, and so forth.

**Senator Bosa:** Interest and overhead?

**Mr. Birk:** Interest and overhead, yes. There is no specific definition of "soft costs." It is true that in certain cases, soft costs have been underly increased. Instead of considering them as part of the cost of the project, developers have tried to show

**[Traduction]**

capitalisés. Les coûts annexes liés à tout projet immobilier ne doivent pas seulement être capitalisés, mais ils doivent aussi l'être en proportion du terrain et des édifices. S'ils ne sont capitalisés qu'en fonction de l'édifice, le contribuable peut alors réclamer une déduction en vertu du régime s'appliquant aux coûts d'immobilisation, mais il ne peut le faire que sur une longue période de temps; s'il s'agit du terrain, il ne peut alors le faire qu'au moment de la vente. C'est une modification importante par rapport à ce qui se faisait jusqu'alors, puisque les coûts annexes pouvaient être déduits pour l'année en cours et, de fait, de nombreux projets de propriétés foncières ou locatives ont été mis en œuvre et vendus en fonction du fait que les coûts annexes, les intérêts et les autres dépenses pouvaient être déduits dans l'année à même d'autres sources de revenu.

Cette annonce a créé un certain remous, mais quelques jours plus tard, le 17 novembre, certaines modifications ont été annoncées. Si les fondations étaient en place avant le 1<sup>er</sup> janvier 1982, les coûts annexes seraient toujours déductibles pour toute la durée du projet pourvu que les travaux se poursuivent sans retard injustifié. Il était admis alors, après diverses interventions et des arrêts de construction, qu'un projet de grande envergure ne pouvait se planifier qu'à long terme et qu'il n'était pas raisonnable que les investisseurs qui avaient acheté ces propriétés ou y étaient engagés ne puissent déduire les coûts annexes assumés après le 12 novembre 1981. Il a été immédiatement déclaré que des modifications seraient apportées.

Il était également annoncé que ces restrictions ne s'appliqueraient pas aux personnes qui achetaient pour la première fois un IRLM. Les frais d'aménagement paysager n'étaient pas touchés par les restrictions en matière de coûts annexes. Ils peuvent toujours être déduits.

Une autre mesure qui a créé un certain remous est celle qui vise à appliquer des restrictions aux frais d'intérêt après la construction et j'en parlerai en détail. Ce que cela signifie en fait c'est que, une fois le projet terminé, l'intérêt ne peut pas être déduit sauf du revenu de la propriété locative et tout excédent sera assujéti aux restrictions en matière d'intérêt.

**Le sénateur Bosa:** Lorsque vous parlez de la déduction des coûts annexes, vous voulez dire qu'ils peuvent être déduits d'un autre revenu que celui tiré de la propriété en question?

**M. Birk:** Oui. Les coûts annexes sont généralement déduits de n'importe quel revenu. Les coûts annexes comprennent les frais liés à la mise en œuvre du projet qui ne font pas directement partie du capital.

**Le sénateur Bosa:** Les plans?

**M. Birk:** Pas tellement les plans que les frais de mise en marché, les frais liés à la location, la gestion du projet initial et ainsi de suite.

**Le sénateur Bosa:** Intérêt et frais généraux?

**M. Birk:** Oui, intérêt et frais généraux. Il n'existe pas de définition précise de «coûts annexes». Il est vrai que dans certains cas les coûts annexes ont été gonflés. Au lieu de les considérer comme faisant partie du coût du projet, les entre-

[Text]

them as part of the disposition of the asset. They have kept them abnormally high to get the deduction right away instead of over a 20-year period. That is why the department felt that it had to step in and say that soft costs were really part of the property and, therefore, should be written off in the same way as the building costs are written off.

**The Chairman:** Mr. Birk, what is the net result of this provision?

**Mr. Birk:** The immediate result was that a great deal of construction stopped, because many of the projects had been developed on the basis that the costs would be deductible in computing income against any other income.

Following the changes of November 17, they are still fully deductible if the footings were in by December 31, 1981. Also where arrangements were in writing and were substantially completed by or before November 13, and the footings are in place by May 31, 1982, they are still fully deductible.

In those cases, even if the soft costs were incurred after those dates, they will still be fully deductible.

**Senator Cook:** Are they written off in the year in which they are incurred, or can they be spread over a period of time?

**Mr. Birk:** No, they would be considered to be an expense for that particular year and, therefore, would fall under normal deductibility rules against any other income. If there is not sufficient income, they would be carried back one year and carried forward.

**Senator Cook:** A year?

**Mr. Birk:** Forward for five years. So, generally, they must first be planned in the year in which they are incurred.

**Senator Cook:** That provision was being abused?

**Mr. Birk:** What was being abused was that, in many cases, the projects were simply being built or developed on the basis of soft costs, and the soft costs would represent 20, 25 or 30 per cent of the total project, and these costs were being written off as an expense in the year they were incurred. In some cases, I suppose, it got out of hand.

**Senator Bosa:** The net effect of this is that the government is now accelerating its income by not permitting these deductions. It is increasing its tax revenue by not permitting such major deductions at the beginning of a project.

**Mr. Birk:** It does not permit the deductions to the extent that it used to, and probably what will result from that is that projects that were formerly developed on the basis of tax sheltering will now only be developed if they are otherwise financially sound and useful.

Formerly, some of these projects were developed not necessarily on the basis of rate of return, but on the basis that a substantial tax saving could be achieved by investing in those kinds of ventures. On the other hand, this has had quite a

[Traduction]

preneurs ont essayé de les inscrire comme une partie de la vente des actifs. Ils les ont maintenus à des niveaux anormalement élevés afin de pouvoir obtenir une déduction immédiate plutôt que de les étaler sur 20 ans. C'est pourquoi le Ministère a jugé bon de prendre des mesures et a décidé que les coûts annexes faisaient réellement partie de la propriété et que, par conséquent, ils devaient être défalquer de la même manière que les coûts de construction.

**Le président:** Monsieur Birk, quel a été le résultat de cette disposition?

**M. Birk:** Le résultat immédiat a été de nombreux arrêts dans la construction, parce que la plupart des projets étaient fondés sur le fait que les coûts pourraient être déduits de n'importe quel revenu.

A la suite des modifications apportées le 17 novembre, ils sont toujours déductibles si les fondations étaient en place au 31 décembre 1981. Si les accords étaient conclus par écrit avant le 13 novembre et que les fondations sont installées au plus tard le 31 mai 1982, ils sont toujours déductibles.

Dans ces cas, même si les coûts annexes ont été engagés après ces dates, ils seront toujours déductibles.

**Le sénateur Cook:** Sont-ils déductibles pour l'année pendant laquelle ils ont été assumés ou peuvent-ils être étalés sur une période de temps?

**M. Birk:** Non, ils seront considérés comme une dépense pour l'année en question et, par conséquent, ils tomberont donc sous le coup des règlements habituels en matière de déduction quelle que soit la source du revenu. Si le revenu est insuffisant, la déduction pourra être reportée à l'année suivante.

**Le sénateur Cook:** D'une année?

**M. Birk:** Les coûts peuvent être étalés sur cinq ans. Ils doivent donc être planifiés en général l'année où ils sont engagés.

**Le sénateur Cook:** Cette disposition prêtait à des abus?

**M. Birk:** En fait ce qui arrivait c'est que dans de nombreux cas, les projets étaient mis en œuvre en fonction des coûts annexes qui représentaient parfois 20, 25 ou 30 pour cent du coût du projet et ces coûts étaient déduits comme dépense pour l'année dans laquelle ils avaient été assumés. Je suppose que dans certains cas, il n'était plus possible de les contrôler.

**Le sénateur Bosa:** Le résultat est que le gouvernement augmente maintenant ses recettes en ne permettant plus ces déductions. Il augmente ses recettes fiscales en ne permettant plus des déductions aussi importantes au début d'un projet.

**M. Birk:** Il n'autorise plus des déductions aussi fortes que celles qui étaient permises jusqu'alors et ce qui va arriver c'est que les projets qui étaient mis en œuvre en fonction d'avantages fiscaux ne le seront qu'à condition qu'il s'agisse de projets rentables et utiles.

Auparavant, certains de ces projets n'étaient pas nécessairement mis en œuvre en vue d'un rendement possible mais parce qu'il était possible d'économiser davantage d'impôts que dans d'autres catégories de placements. D'autre part, cette mesure a



[Text]

substantial effect on construction. At least that is what is being published.

It was recognized that this danger to the construction industry existed, and that is why they made the changes five days after the budget date. Such changes permitted that those projects which had footings in by December 31, 1981, and those projects which had arrangements substantially completed by November 12, and would have the footings in place by May 31, 1982, allowed those expenses to be fully deductible against other income. After that date, they will be capitalized.

Accrued investment income is similar to what we discussed several weeks ago relating to insurance policies. It is the objective that a taxpayer should not be able to defer recognition of his investment income. You may recall that several years ago the Government of Canada and certain provinces issued bonds which paid a premium, for instance, at the time of maturity, or at the time that interest was paid if the coupon were not cashed for five years or more. At that time it was considered to be an incentive for the taxpayer to save.

Because of the shift in emphasis on realizing investment income, it is now proposed that on debts, annuities and life insurance policies, the income must be recognized every three years.

**Senator Cook:** What were the three categories again?

**Mr. Birk:** Debts, annuities and life insurance policies. We discussed life insurance policies some time ago. I briefly deal with debts and annuities. If there is a debt which is issued after November 12—after the budget date—and the interest is payable only at intervals of more than three years, the taxpayer must include in his income every three years the accrued interest.

**Senator Cook:** What kind of debts would they be?

**Mr. Birk:** They could be guaranteed investment certificates, deposits, bonds and so on.

**Mr. Gillespie:** Promissory notes, and so forth.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, what happens if an institution issues non-interest bearing debt securities with the promise at maturity to pay a capitalized interest charge? That is now being done in certain circles in the United States and will come up here, no doubt, before long. Does that fit into the scheme?

**Mr. Birk:** A portion of that would have to be considered as interest, and that would have to be recognized every three years, according to this formula.

**Mr. Gillespie:** I think they are called deep discount bonds. That is the subject of considerable debate now within Revenue Canada as to whether they will allow this type of instrument to flourish in Canada, and if so, what sort of tax treatment it will be give. They have not yet made any determination on this issue, to my knowledge.

[Traduction]

eu un effet considérable sur la construction. Du moins c'est ce qui a été dit dans les journaux.

Il était admis qu'un tel danger existait et c'est pourquoi certaines modifications ont été apportées cinq jours après le dépôt du budget. Ces modifications permettaient aux projets dont les fondations étaient déjà en place au 31 décembre 1981 et à ceux pour lesquels des accords complets avaient été conclus et dont les fondations seraient en place au 31 mai 1982, d'être admissibles aux déductions des dépenses de n'importe quel revenu. Après cette date, les coûts doivent être capitalisés.

Le revenu couru de placements est analogue à ce dont nous avons parlé il y a quelques semaines par rapport aux polices d'assurance. Il est prévu qu'un contribuable ne puisse plus déférer la déclaration d'un revenu de placements. Vous vous souviendrez sans doute qu'il y a plusieurs années, le Gouvernement du Canada et certaines provinces avaient émis des obligations qui accordaient une prime, à la date d'échéance ou au moment où l'intérêt devait être payé, si elles n'étaient pas encaissées avant cinq ans ou plus. A l'époque cette prime avait pour objet d'encourager l'épargne.

Maintenant que l'accent est mis sur la réalisation d'un revenu de placements, il est proposé que le revenu tiré de créances, de rentes et de polices d'assurance-vie soit déclaré tous les trois ans.

**Le sénateur Cook:** Voulez-vous répéter les trois catégories que vous venez de mentionner?

**M. Birk:** Les créances, les rentes et les polices d'assurance-vie. Nous avons parlé des polices d'assurance il y a quelques temps. J'ai brièvement traité des créances et des rentes. Si une créance a été émise après le 12 novembre, date au dépôt du budget, et que l'intérêt n'est dû qu'à des intervalles de plus de trois ans, le contribuable doit inclure dans son revenu tous les trois ans l'intérêt couru.

**Le sénateur Cook:** De quelles genres de créances est-il question?

**M. Birk:** Il peut s'agir de certificats de placement garanti, de dépôts, d'obligations, etc.

**M. Gillespie:** De billets à ordre, etc.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, qu'arrive-t-il si une institution émet des titres de créance ne rapportant pas d'intérêt avec promesse de payer à l'échéance des frais d'intérêt capitalisés? C'est une méthode assez répandue dans certains cercles américains et qui va certainement s'étendre au Canada un jour ou l'autre. Est-ce que cette possibilité a été prévue?

**M. Birk:** Une partie devra être considéré comme un intérêt et il faudra le déclarer tous les trois ans en vertu de la formule adoptée.

**M. Gillespie:** Je crois qu'on les appelle des «obligations à escompte caché». Il en est beaucoup question au ministère du Revenu où l'on cherche à savoir si l'on doit permettre ce genre d'obligations au Canada et, si tel est le cas, quelle mesure fiscale devrait s'y appliquer. À ma connaissance, rien n'a encore été décidé à ce sujet.



## [Text]

There is an information circular published by Revenue Canada which says, in effect, that if a discount can reasonably be regarded as having been granted in lieu of interest, then the discount would be treated as interest, but on further reflection, the department is not sure whether there is any legal basis for this kind of position.

**Senator Roblin:** Mortgage companies are now selling houses at no interest charge, and money is recouped in payments over time. Where do they fit into this? I do not know whether it is recouped or not; all I know is that they are selling at no interest charge.

**Mr. Gillespie:** In those cases do they not share in the growth of the value of the property? Is that the kind of situation you are thinking of?

**Senator Roblin:** They may do but, in the instance I am thinking of, they do not; they simply demand 30 per cent down and the balance over five years with no interest.

**Mr. Gillespie:** In that instance, it sounds as if that is of the same nature as a deep-discount bond only it is secured.

**Senator Godfrey:** I was looking through bond prices the other day, and I saw that a 8-per-cent bond due in 1991 is now selling at \$56 or \$57. The annual interest is 15.3 per cent but, of course, you must wait 10 years. It is rather like a deep-discount bond except that part of it is paid out and the remainder is paid out in 1991.

**Senator Cook:** To go back to the example you mentioned of someone purchasing a house, could the purchaser insure the house for the full value even though the house, at any time, would not be equal to the value he would have to pay?

**Mr. Gillespie:** I presume he would insure the house for the amount at which the insurance company would appraise it.

**Senator Cook:** In that case he could possibly be not completely covered. If the insurance company appraised it at the going value and the purchaser has to pay the purchase value plus an element for interest, he could have a problem.

**Senator Bosa:** If, as Senator Godfrey mentioned, a bond were discounted at \$55 in order to produce a return of 15 per cent, what would happen?

**Mr. Birk:** If you purchase the bond and wait until maturity, you will realize the capital gain at the time of maturity but, in the meantime, you collect the coupons at 8 per cent.

**Senator Godfrey:** But you are receiving more than 8 per cent on the \$55.

**Mr. Gillespie:** Yes, but there is no accrual of capital gain.

**Mr. Birk:** The \$55 value would increase to \$100 at maturity, and you realize a \$45 capital gain, half of which is taxable.

## [Traduction]

Dans un feuillet d'information publié par Revenu Canada, on laisse entendre que si un tel escompte a été consenti à la place d'un intérêt, l'escompte en question devrait être considéré comme un intérêt, mais le Ministère n'est pas certain que sa position soit juridiquement défendable.

**Le sénateur Roblin:** Les sociétés hypothécaires vendent maintenant des maisons sans frais d'intérêt et l'argent est récupéré par versements au cours des années. Comment tient-on compte de cet élément? Je ne sais pas si l'argent est récupéré ou non; tout ce que je sais c'est qu'elles vendent des maisons sans frais d'intérêt.

**M. Gillespie:** Dans ce cas, est-ce qu'elles ne tirent pas quelque chose de l'augmentation de la valeur de la propriété? Est-ce à ce genre de situation que vous faites allusion?

**Le sénateur Roblin:** C'est possible, mais dans les cas auxquels je fais allusion, ce n'est pas ce qui se produit; elles exigent simplement un versement comptant de 30 p. 100 et le solde sur cinq ans sans intérêt.

**M. Gillespie:** Dans ce cas, il semble que cela soit de même nature que les «obligations à escompte caché» sauf qu'il y a une garantie.

**Le sénateur Godfrey:** J'examinais les prix des obligations l'autre jour et je me suis rendu compte qu'une obligation à 8 p. 100, qui vient à échéance en 1991, se vend aujourd'hui 56 ou 57 \$. L'intérêt annuel est de 15,3 p. 100, mais, évidemment, vous devez attendre 10 ans. Cela ressemble à une «obligation à escompte caché», sauf qu'une partie est payée et que le solde est versé en 1991.

**Le sénateur Cook:** Pour en revenir à l'exemple que vous avez mentionné, soit une personne qui achète une maison, peut-elle assurer la maison à sa pleine valeur, même si celle-ci ne correspond pas à ce qu'elle aura à payer?

**M. Gillespie:** Je suppose que la maison sera assurée pour la valeur déterminée par la compagnie d'assurance.

**Le sénateur Cook:** Dans ce cas, il se peut donc que la personne ne soit pas totalement couverte. Si la compagnie d'assurance évalue la maison en fonction de sa valeur actuelle et que l'acheteur doive payer le montant de l'achat plus l'intérêt, il se peut qu'il ait des problèmes.

**Le sénateur Bosa:** Si, comme le sénateur Godfrey l'a mentionné, une obligation était escomptée à 55 \$ de manière à produire un rendement de 15 p. 100, qu'arriverait-il?

**M. Birk:** Si vous achetez une obligation et que vous attendez la date d'échéance, vous réaliserez un gain en capital au moment de l'échéance, mais, entretemps, vous touchez les coupons à 8 p. 100.

**Le sénateur Godfrey:** Mais vous recevez plus que 8 p. 100 sur 55 \$.

**M. Gillespie:** Oui, mais ce n'est pas considéré comme un gain en capital couru.

**M. Birk:** Le montant de 55 \$ augmenterait à 100 \$ à la date d'échéance et vous réaliseriez alors un gain en capital de 45 \$

*[Text]*

In the meantime, the 8 per cent will have to be included in income at least every three years.

**Senator Bosa:** I wonder why you would describe such an instrument as a debt rather than as an asset. If I were the owner of such a bond, would I not have an asset?

**Mr. Gillespie:** It would be a debt investment.

**Mr. Birk:** It is correct that it is considered to be an investment. It is just a choice of words.

I believe Senator Roblin mentioned that there are certain mortgage companies who would sell houses without interest. For tax purposes, I would think that these companies would have to accrue and show revenue from interest in their own books because a certain portion of the payments would have to be interest, unless they are in the business of buying and selling houses, in which case the total amount of their income, in any event, would be subject to full tax.

Certain companies in the United States are selling houses on the basis that, when they are sold, they share in the capital gain. A share of the capital gain goes to the mortgage company. For that reason, the mortgage rate is somewhat less.

**Senator Cook:** Is there a deemed disposition?

**Mr. Birk:** It is a deemed disposition at least every three years or deemed recognition of the income.

**Senator Roblin:** This is a retroactive measure.

**Mr. Birk:** There are some grandfathering clauses. If it is issued prior to November 13, the first accrual of the income from this debt, if it is a non-arm's-length transaction, is in 1984. If it is at arm's length, for example a bond from the Government of Canada or any other institution, then the first day of recognition is December 31, 1987.

**Mr. Gillespie:** It may be said that it is retroactive in the sense that it affects bonds or debts issued prior to budget night.

**Senator Roblin:** That is my point.

**Mr. Birk:** The same principle applies to deferred annuities. It had become very popular for corporations and individuals with a lot of cash to put large sums of money in a deferred annuity which would not bring any income or any annuity payments until 20 years hence and would, therefore, accumulate quite a substantial sum. The same principle applies here and every three years the income has to be included in the income of the taxpayer.

**Senator Cook:** You cannot complain about that. This would appear to be fair and reasonable.

**Mr. Birk:** It depends on how one looks at the situation. If I buy a bond and the Government of Canada gives me an incentive to hold my interest until maturity and gives me a premium for doing that, then, if after five years the game changes and I now have to tax myself on it, I may have a different perspective.

*[Traduction]*

dont la moitié serait imposable. Entretemps, le 8 p. 100 devra être inclu dans votre revenu au moins tous les trois ans.

**Le sénateur Bosa:** Je me demande pourquoi vous en parlez comme d'une créance plutôt que comme d'un actif. Si j'étais propriétaire d'une telle obligation, ne serait-ce pas là un avoir.

**M. Gillespie:** Il s'agirait d'un titre de créance.

**M. Birk:** Il est juste de dire qu'il s'agit d'un placement. Ce n'est qu'une question de vocabulaire.

Je crois que le sénateur Roblin a fait allusion à certaines sociétés hypothécaires qui vendent des maisons sans frais d'intérêt. Aux fins d'imposition, je pense que ces sociétés devront déclarer des revenus d'intérêt, car une certaine partie des versements sont en fait des intérêts, à moins qu'il ne s'agisse que de transactions immobilières, auquel cas le montant total de leur revenu sera entièrement imposable.

Certaines sociétés américaines vendent des maisons de cette façon, c'est-à-dire qu'au moment de la revente elles ont droit à une partie du gain en capital. C'est pourquoi le taux hypothécaire est moins élevé.

**Le sénateur Cook:** Y a-t-il obligation de déclarer?

**M. Birk:** Il y a obligation de déclarer un tel revenu au moins tous les trois ans.

**Le sénateur Roblin:** C'est une mesure rétroactive

**M. Birk:** Il y a un certain élément de rétroactivité. Si elle est émise avant le 13 novembre, le premier revenu couru provenant de cette créance, s'il ne s'agit pas d'une transaction entre personnes ayant un lien de dépendance, doit être déclaré en 1984. S'il s'agit d'une transaction entre personnes n'ayant aucun lien de dépendance, comme c'est le cas à l'achat d'une obligation du Gouvernement du Canada ou de toute autre institution, alors il faudra que ce revenu soit déclaré au 31 décembre 1987.

**M. Gillespie:** On peut dire qu'il s'agit d'une mesure rétroactive dans le sens qu'elle touche aux obligations ou aux créances émises avant le dépôt du budget.

**Le sénateur Roblin:** C'est ce que je voulais savoir.

**M. Birk:** Le même principe s'applique aux rentes différées. C'est devenu pratique courante pour les sociétés et les particuliers qui possèdent de larges sommes d'argent de les placer dans des rentes différées qui ne rapporteront aucun revenu ou rentes avant 20 ans, ce qui permet d'accumuler de grosses sommes d'argent. Le même principe s'applique dans ce cas et tous les trois ans le revenu doit être inclu dans le revenu du contribuable.

**Le sénateur Cook:** On ne peut pas s'en plaindre. Il me semble que cette mesure est juste et raisonnable.

**M. Birk:** Tout dépend du point de vue. Si j'achète une obligation et que le gouvernement du Canada m'encourage à ne pas toucher l'intérêt avant la date d'échéance et m'offre une prime à cette fin, et qu'après cinq ans il décide de changer la règle du jeu et que je dois alors payer de l'impôt là-dessus, c'est une toute autre affaire.



[Text]

**Senator Cook:** Is there not one rule for the Government of Canada and another rule for everyone else?

**Mr. Birk:** If somebody places funds in an annuity, he does not receive any income. It is the insurance company or the trust company that accumulates the income. It is a matter of policy whether I should deem myself to have received something even if I have not received it.

**Senator Cook:** You would only do that because of the income tax angle. In other words, there is no other reason for doing that.

**Senator Godfrey:** You would receive much more when your annuity fell due because it would build up much faster since it is tax-free.

**Mr. Birk:** That is correct.

**Senator Godfrey:** I can see why that would be so in connection with registered retirement savings plans. This was to encourage people to invest a certain amount of money in order to be able to put money into annuities. However, if they can defer paying income tax for 15 years, that does not seem reasonable.

**Mr. Birk:** It is taxed in the end in any event.

**Senator Godfrey:** I can understand why this would apply to someone whose investment may generate industrial activity, but for other people this is merely a vehicle by which they can compound interest tax-free. I can see the argument.

**Mr. Birk:** At some point these were useful vehicles for the taxpayer and, presumably, for the development of economic policy. Now these are brought into income. There are good arguments on both sides.

The next subject deals with restricted interest expense, which has received much publicity. This affects just about all taxpayers. It applies to individuals, partnerships and corporations which have income from specified investment business. Generally, these are investment holding companies. It applies to partners unless substantially all the partnership's assets are used in active business. It would not apply to partners if all the assets were actually used in business because these restrictions do not apply to business loans.

Up to now, interest could be deducted regardless of the extent of income generated from the investment which gave rise to the interest expense.

For instance, interest expense related to the purchase of shares in a corporation, public or private, did not have to produce any dividends in a particular year in order to get the deduction. The interest expense was a legitimate expense in the year it was incurred and could be offset against any income. The concept now is that the interest expense related to the investments made should not be greater than the income in respect of those investments. It is not one investment or each investment on its own; it is the total of the investments, and that would include shares, bonds, rental property. All of that would be income from investment and would be the interest expense related to loans for those investments.

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Y aurait-il une règle pour le Gouvernement du Canada et une autre règle pour tout le monde?

**M. Birk:** Si quelqu'un place des fonds dans une rente, il ne reçoit aucun revenu. C'est la compagnie d'assurance ou la société de fiducie qui accumule des revenus. C'est une question de politique, si je dois considérer que j'ai reçu un revenu alors que ce n'est pas le cas.

**Le sénateur Cook:** Vous ne le feriez que si vous en tirez un avantage fiscal, je ne vois pas d'autres raisons.

**Le sénateur Godfrey:** Vous recevriez davantage au moment de toucher votre rente, puisqu'elle s'accumulera plus rapidement si elle est exempte d'impôt.

**M. Birk:** C'est exact.

**Le sénateur Godfrey:** Je comprends pourquoi il en est ainsi en ce qui a trait aux régimes enregistrés d'épargne-retraite. Ils avaient pour objet d'encourager les gens à placer un certain montant d'argent de manière à pouvoir placer cet argent dans des rentes. Toutefois, si cela leur permet de ne pas payer d'impôt pendant 15 ans, cela ne me semble pas raisonnable.

**M. Birk:** Les revenus sont imposés à la fin de toute façon.

**Le sénateur Godfrey:** Je peux très bien comprendre que cela puisse s'appliquer à quelqu'un dont les placements peuvent favoriser l'activité industrielle, mais en dehors de ça il ne peut s'agir que d'un moyen pour accumuler des intérêts exempts d'impôt. Je comprends le problème.

**M. Birk:** À un certain moment, ce furent des instruments utiles aux contribuables et, sans doute, au développement d'une politique économique. Maintenant ils font partie du revenu. Il y a des arguments valables des deux côtés.

Le prochain sujet porte sur les frais d'intérêt restreints qui ont fait l'objet d'une grande publicité. Cette mesure touche à peu près tous les contribuables. Elle s'applique aux particuliers, aux associations et aux sociétés qui tirent des revenus de placements particuliers. Il s'agit en général de sociétés de portefeuille. Elle s'applique aux associés à moins que la majeure partie des avoirs de l'association servent à son exploitation. Elle ne s'applique pas aux associés si tous les avoirs sont utilisés pour la société, car ces restrictions ne s'appliquent pas aux emprunts commerciaux.

Jusqu'à maintenant les intérêts pouvaient être déduits quel que soit le revenu tiré du placement qui avait entraîné des frais d'intérêt.

Les frais d'intérêt liés par exemple à l'achat des actions d'une société privée ou publique ne devaient pas nécessairement produire des dividendes dans une année précise pour que l'on puisse obtenir une déduction. Les frais d'intérêt étaient parfaitement admissibles pour l'année où ils étaient engagés et pouvaient être déduits de n'importe quel revenu. Il faut maintenant que les frais d'intérêt liés aux placements effectués ne soient pas supérieurs au revenu tiré de ces placements. Il ne s'agit pas d'un placement ou de chaque placement, mais de la totalité des placements et cela comprend les actions, les obligations et les propriétés locatives. Tout cela représente un revenu



[Text]

If the interest expense is greater than the income, then the excess is considered to be so-called restricted interest expense.

**Senator Roblin:** Is that carried forward?

**Mr. Birk:** Yes. An election can be made to have the interest considered as a capital loss or carried forward indefinitely.

**The Chairman:** Indefinitely?

**Mr. Birk:** Yes. There is no restriction on that.

**Senator Cook:** Up to \$2,000. Do you mean up to \$2,000?

**Mr. Birk:** One-half.

**Senator Cook:** Again limited to \$2,000?

**Mr. Birk:** It becomes, senator, a capital loss or can be carried forward indefinitely as restricted interest.

**Senator Cook:** You want to elect to treat part of the excess as capital loss. If the excess totals more than \$2,000 in any one year, you are only allowed \$2,000 capital loss, are you not?

**Mr. Birk:** It would qualify as a capital loss and therefore is eligible for the \$2,000 deduction. For Quebec tax purposes it is only \$1,000.

**Senator Godfrey:** If you have a capital gain to offset it, there is no limit.

**Mr. Birk:** That is correct, and to the extent that it cannot be deducted in that year it can be carried forward indefinitely.

**Senator Cook:** What is your election, then? If you can elect, what else can you do?

**Mr. Gillespie:** You can carry it forward as an interest expense in the following year.

**Senator Roblin:** I am trying to decide whether or not this is less advantageous to the taxpayer than the previous system. I presume it is considerably less advantageous.

**Mr. Birk:** It is considerably less advantageous because in the past the taxpayer could deduct the full amount of interest against any income.

**Senator Roblin:** If you want to invest in companies that do not pay dividends, or, say you borrow money to invest in companies that do not produce a return right away, then you have to think how that will affect your attitude towards the investment. Would that be correct?

**Mr. Birk:** That is correct. When this change was brought in there was great concern that there would be a shift from non-dividend-paying corporations to dividend-paying corporations; that could have a negative effect on investments in private or small corporations, and for that reason certain

[Traduction]

de placement et il s'agit donc des frais d'intérêt liés aux emprunts effectués pour de tels placements.

Si les frais d'intérêt sont plus élevés que le revenu, l'excédent sera alors considéré comme des frais d'intérêt sur lesquels s'appliquent les restrictions habituelles.

**Le sénateur Roblin:** Est-ce que cela peut être reporté?

**M. Birk:** Oui. On peut choisir de considérer les intérêts comme une perte en capital ou les reporter indéfiniment.

**Le président:** Indéfiniment?

**M. Birk:** Oui. Il n'y a aucune restriction à ce sujet.

**Le sénateur Cook:** Jusqu'à 2 000 \$? Voulez-vous dire jusqu'à concurrence de 2 000 \$?

**M. Birk:** La moitié.

**Le sénateur Cook:** Toujours jusqu'à concurrence de 2 000 \$?

**M. Birk:** Cela devient, sénateur, une perte en capital ou cela peut être reporté indéfiniment en tant qu'intérêt sur lequel s'appliquent les restrictions en vigueur.

**Le sénateur Cook:** Vous pouvez choisir de considérer une partie de cet excédent comme une perte en capital. Si l'excédent s'élève à plus de 2 000 \$ pour une année quelconque, on ne vous permet qu'une perte en capital de 2 000 \$, n'est-ce pas?

**M. Birk:** Cela serait admissible comme perte en capital et vous auriez alors droit à la déduction de 2 000 \$. Au Québec, la déduction aux fins d'impôt n'est que de 1 000 \$.

**Le sénateur Godfrey:** Si vous avez un gain en capital pour compenser cette perte il n'y a alors pas de limite.

**M. Birk:** C'est exact et si vous ne pouvez pas la déduire cette année-là, elle peut être reportée indéfiniment.

**Le sénateur Cook:** Quel est votre choix alors? Si vous avez le choix, que pouvez-vous faire d'autre?

**M. Gillespie:** Vous pouvez la reporter comme frais d'intérêt pour l'année suivante.

**Le sénateur Roblin:** J'essaie de voir si c'est moins avantageux pour le contribuable que l'ancienne méthode. Je suppose que c'est moins avantageux.

**M. Birk:** C'est beaucoup moins avantageux, car auparavant le contribuable pouvait déduire le montant total d'intérêt de n'importe quel revenu.

**Le sénateur Roblin:** Si vous voulez investir dans des entreprises qui n'accordent pas de dividendes ou que vous voulez emprunter de l'argent pour le placer dans une entreprise qui ne vous rapporte rien dans l'immédiat, il faudra alors que vous teniez compte de cette mesure avant de placer votre argent. Est-ce exact?

**M. Birk:** C'est exact. Lorsque cette modification a été effectuée, on s'est inquiété du fait que les gens pourraient passer des sociétés qui ne versent pas de dividendes vers celles qui en accordent et ceci aurait eu des effets nuisibles sur les placements dans les sociétés privées ou de moindre envergure.

[Text]

changes were introduced which we will go through in a moment.

**Senator Godfrey:** In other words, if you were fortunate to have \$50,000, say, from high interest-bearing bonds but did not have a job, you could deduct it; but if you were a hard-working guy making \$50,000 a year, you could not deduct it. So it favours people who have inherited capital over wage earners or salary earners. Isn't that correct?

**Senator Cook:** The effect of this could become harsher because the rates of interest have gone up so substantially. In other words, if you had negotiated a loan five or six years ago for an investment and the loan was still outstanding, you would now be paying two to three times more interest on that loan, in which case this provision would hit you rather harshly.

**Mr. Birk:** That was feared at the time the provision was put forward. For that reason various changes were introduced to accommodate some of these situations that exist.

**Senator Godfrey:** It is not retroactive.

**Senator Cook:** I am not talking about retroactivity. I am talking about the situation as it is affected by the increase in interest rates. You may now be paying 20 per cent but when you started the interest may have been only 8 per cent.

**Senator Godfrey:** Is there a grandfather clause involved?

**Mr. Birk:** Yes, there are some grandfather clauses here. The excess of the restricted interest expense is not deductible. It can be carried forward in fact. It can be carried forward indefinitely as an interest expense in the following years.

**Mr. Gillespie:** You do not have to claim any part as a capital loss. That is your option.

**Senator Charbonneau:** You mention capital loss and carrying the interest forward.

**Mr. Gillespie:** You can elect to treat any portion as capital loss and carry the balance over.

**Senator Roblin:** What is next?

**Mr. Birk:** The point is that there is no five-year limitation as there would be in a normal business loss. The restricted interest can be carried forward indefinitely.

**Senator Cook:** Is that what you call the grandfather clause?

**Mr. Birk:** No. That clause will come in one second. The point here is that, formerly, this benefit to individuals, to employees of corporations who had interest-free loans, was a taxable benefit to some extent, but the taxable benefit was not considered to be an interest expense because they had not paid that interest. It was considered to be a deemed benefit, and therefore it could not be said that they had actually paid certain interest. Therefore, that was not considered to be a deductible expense for the individual. Now, in fact, this is beneficial to employees who have loans from corporations

[Traduction]

C'est pourquoi certaines modifications dont nous parlerons dans un instant ont été proposées.

**Le sénateur Godfrey:** En d'autres mots, si vous avez la chance de disposer de 50 000 \$ provenant d'obligations rapportant de gros intérêts et que vous n'avez pas d'emploi, vous auriez droit à toutes ces déductions. Si, au contraire, vous travaillez dur pour gagner 50 000 \$ par année, vous n'y auriez pas droit. Cette mesure favorise donc les gens qui ont du capital par rapport aux travailleurs salariés. Est-ce exact?

**Le sénateur Cook:** L'effet de cette mesure pourrait être pire, car les taux d'intérêt ont atteint des sommets sans précédent. En d'autres mots, si vous aviez négocié un emprunt il y a cinq ou six ans en vue d'effectuer un placement et que vous deviez encore de l'argent, vous devriez payer aujourd'hui deux ou trois fois plus d'intérêt sur cet emprunt, auquel cas cette provision vous toucherait très durement.

**M. Birk:** C'est ce que l'on craignait au moment où l'on a proposé cette disposition. C'est pourquoi diverses modifications ont été proposées pour tenir compte de certaines des situations qui prévalent.

**Le sénateur Godfrey:** Elle n'est pas rétroactive.

**Le sénateur Cook:** Je ne parle pas de rétroactivité. Je parle de la situation créée par les hauts taux d'intérêt. Vous devez peut-être payer maintenant un taux de 20 pour cent, mais au moment où vous aviez décidé d'emprunter le taux était de 8 pour cent.

**Le sénateur Godfrey:** Est-ce que cette disposition contient une clause de rétroactivité?

**M. Birk:** Oui, dans une certaine mesure. L'excédent des frais d'intérêt restreints ne peut être déduit. Il peut être reporté indéfiniment en tant que frais d'intérêt au cours des années ultérieures.

**M. Gillespie:** Vous n'êtes pas obligé de réclamer une partie de ces frais comme perte en capital. Voilà votre choix.

**Le sénateur Charbonneau:** Vous avez fait allusion à une perte en capital et au report des intérêts.

**M. Gillespie:** Vous avez le choix entre déclarer une partie comme perte en capital ou d'en reporter le solde.

**Le sénateur Roblin:** Quoi d'autre?

**M. Birk:** Ce qui est important c'est qu'il n'y a pas de limite de cinq ans comme c'est le cas pour un emprunt commercial normal. L'intérêt dans ce cas peut être reporté indéfiniment.

**Le sénateur Cook:** S'agit-il de la clause dont vous avez parlé?

**M. Birk:** Non, nous en reparlerons dans un instant. Ce qui est important c'est qu'auparavant le bénéfice accordé aux particuliers, aux employés d'une société qui avaient droit à des prêts sans intérêt, était dans une certaine mesure un bénéfice imposable, mais ce bénéfice n'était pas considéré comme frais d'intérêt, puisqu'ils ne versaient pas d'intérêt. Il était considéré comme un bénéfice dû, mais on ne pouvait pas dire qu'ils avaient réellement verser des intérêts. Par conséquent, un particulier ne pouvait pas s'en servir comme dépense déductible. Maintenant, cette mesure est favorable aux employés qui



[Text]

because they can now deduct that benefit, the deemed benefit which they have received in the form of interest, if they have used the amount of the loan to purchase investments other than, let's say, a house for themselves, a personal residence.

The provisions dealing with these restricted interest expenses excluded those loans for residential properties that were contracted prior to November 12, or any refinancing of those loans.

The changes that were brought in on December 18 with regard to restricted interest expense were in the following areas: Shares of taxable Canadian companies—

**Senator Roblin:** What happens to those?

**Mr. Birk:** These are the changes which are going to be brought in as of December 18.

**Senator Roblin:** What do the changes do?

**Mr. Birk:** They do the following: If they are investments in shares of taxable Canadian corporations, the interest on loans to purchase those shares can be deducted to the extent of the income from those investments and, in addition, an extra \$10,000 against other income. Therefore, the interest can be offset against the dividends from those corporations and, in addition to that, an extra \$10,000 against any income—salary, pension or whatever.

**The Chairman:** Is that just a figure they pulled out of the air?

**Mr. Birk:** I suppose it was a figure considered to be reasonable to present taxpayers from shifting their investments from non-dividend-paying corporations to dividend-paying corporations.

**Senator Cook:** That would carry a loan of at least \$50,000 at 20 per cent? An extra \$10,000 would be 20 per cent on \$50,000 and that is an addition to the extent to which the investment generates income.

**Mr. Birk:** Yes.

**Senator Cook:** To the average taxpayer anyhow, that seems not to be unreasonable.

**Mr. Birk:** Further changes were made as follows: The interest is fully deductible if it is an investment in a private company, a Canadian corporation, and if the person who borrowed the funds is an individual and if he is a significant shareholder. If I am a significant shareholder and purchase shares in a private corporation in which I have a certain interest, I can deduct the full amount of my interest expense. Therefore, this is a substantial change from the original recommendation where it was strictly limited to the investment income generated by the investment for which I borrowed the funds. Again, this is in recognition of the fact that many private corporations do not pay any dividends and in order to encourage or re-establish the importance of private corporations, I could still now invest and deduct my interest fully provided I am an individual and a significant shareholder.

**Senator Charbonneau:** What is the definition of "significant shareholder?"

[Traduction]

ont droit à des prêts de leur société, car ils peuvent déduire ce bénéfice, le bénéfice qu'ils ont reçu sous la forme d'intérêt, s'ils ont utilisé le montant du prêt pour effectuer des placements, autres qu'une résidence personnelle entre autres.

Les dispositions qui portent sur les frais d'intérêt restreints excluaient les emprunts pour des résidences personnelles contractés avant le 12 novembre ou tout refinancement de ces emprunts.

Les modifications apportées le 18 décembre, en ce qui a trait aux frais d'intérêt restreints touchaient les domaines suivants: les actions de sociétés canadiennes imposables . . .

**Le sénateur Roblin:** Qu'est-ce qui arrive dans leur cas?

**M. Birk:** Il s'agit des modifications qui seront en vigueur rétroactivement au 18 décembre.

**Le sénateur Roblin:** Quels en sont les effets?

**M. Birk:** Les effets sont les suivants: dans le cas de placements dans les actions de sociétés canadiennes imposables, l'intérêt sur les emprunts contractés pour l'achat de ces actions peut être déduit du revenu provenant de ces placements et, de plus, un montant supplémentaire de 10 000 \$ pourra être déduit de tout autre revenu. Par conséquent, l'intérêt pourra être déduit des dividendes versés par ces sociétés et un montant supplémentaire de 10 000 \$ déduit de tout autre revenu, qu'il s'agisse d'un salaire, d'une pension de retraite ou autre chose.

**Le président:** Le montant de 10 000 \$ a-t-il été décidé arbitrairement?

**M. Birk:** Je suppose qu'on a considéré ce montant comme étant raisonnable pour éviter que les contribuables ne fassent passer leurs placements de sociétés qui n'accordent pas de dividendes à celles qui en accordent.

**Le sénateur Cook:** Cette mesure encourage un emprunt d'au moins 50 000 \$ à 20 p. 100? Un montant supplémentaire de 10 000 \$ représente 20 p. 100 de 50 000 \$ quel que soit le revenu que rapporte le placement.

**M. Birk:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Néanmoins cela ne paraît pas déraisonnable au contribuable moyen.

**M. Birk:** D'autres modifications ont été apportées, notamment: l'intérêt est totalement déductible s'il s'agit d'un placement dans une entreprise privée, une société canadienne, et si la personne qui a emprunté les fonds est un particulier et un actionnaire important. Si je suis un actionnaire important et que j'achète des actions d'une société privée dans laquelle j'ai certains intérêts, je peux déduire le montant total de mes frais d'intérêt. Il s'agit donc d'une modification importante par rapport à la recommandation originale qui limitait la déduction au revenu de placement pour lequel j'avais emprunté des fonds. On reconnaît donc le fait que de nombreuses sociétés privées ne versent pas de dividendes et de manière à souligner l'importance des sociétés privées, on me permet toujours d'investir et de déduire au complet les intérêts pourvu que je sois un particulier et un actionnaire important.

**Le sénateur Charbonneau:** Quelle est la définition de l'actionnaire important?



[Text]

**Mr. Birk:** I will get into that in a moment.

**Senator Cook:** To go back to what you just said, that is rather like trying to protect the family farm. Is that the idea there?

**Mr. Birk:** Yes, to protect the family business, and to encourage the creation of new business. If the person is an employee and the interest that he is paying is not greater than his salary from the corporation, the restriction does not apply.

**Senator Cook:** What is the reasoning behind that?

**Mr. Birk:** It is to limit the amount that somebody can borrow. If he is working for a corporation making \$30,000 in salary, then the amount of interest should not exceed \$30,000 unless he has a return on investment from that particular corporation.

**Senator Cook:** What is he going to live on?

**Senator Godfrey:** His wife probably has a job. You are away behind the times.

**Mr. Birk:** I presume the theory behind this would be that we want to finance him up to the amount of his salary but not beyond that.

To answer Senator Charbonneau's question of what is a significant shareholder, it is an individual who owns at least 10 per cent of the votes and value of that corporation. Also, in the case of a corporation, it is a corporation that owns at least 25 per cent of the shares again measured by the votes and value.

What is a private company equity investment in a qualifying private corporation? Substantially all of its assets are used in an active or non-qualifying business. Non-qualifying business is a definition in the Income Tax Act for specific purposes and, in effect, it has to be an active corporation. That is really what it comes down to. It will also qualify if this corporation has shares or debts of another qualifying private corporation or an investment in another corporation. The particular company that you invest in would qualify as well because if it has invested in a subsidiary or in another corporation that qualifies, then your investments will still qualify for an investment in the so-called qualifying corporation.

Finally, it excludes corporations which are privatized or become a successor. That means it cannot be a corporation that was formerly a so-called public corporation and is now a private corporation.

I mentioned earlier that the restricted interest expense does not apply to business loans.

**Senator Charbonneau:** Would what you just said apply to companies even though they privatized after November 12, 1981? Would it mean that they cannot qualify at all? In other words, if a company wants to invest in equity of a company that has been privatized after November 12, then does it not qualify?

**Mr. Birk:** The investment would not qualify for the purpose of computing the restricted interest expense. If it were a public

[Traduction]

**M. Birk:** J'y reviendrai dans un moment.

**Le sénateur Cook:** Pour en revenir à ce que vous venez de dire, cela revient à essayer de sauver la ferme familiale. Est-ce cela que l'on a en vue?

**M. Birk:** Oui, protéger l'entreprise familiale et favoriser la création de nouvelle entreprise. Si la personne est un employé et que l'intérêt qu'il verse n'est pas supérieur au salaire qu'il reçoit de l'entreprise, la restriction ne s'applique pas.

**Le sénateur Cook:** Quelle en est la raison?

**M. Birk:** Cette disposition a pour objet de limiter le montant que quelqu'un peut emprunter. S'il travaille pour une société et qu'il reçoit un salaire de 30 000 \$, le montant des intérêts ne devra pas dépasser 30 000 \$, à moins qu'il ne tire un revenu du placement dans cette société.

**Le sénateur Cook:** Avec quoi vivra-t-il?

**Le sénateur Godfrey:** Il est probable que son épouse a un emploi. Vous n'êtes pas très à la page.

**M. Birk:** Je suppose que la raison en est que nous voulons le financer jusqu'à concurrence de son salaire, mais pas davantage.

Pour répondre à la question du sénateur Charbonneau qui voulait savoir ce qu'était un actionnaire important, je répondrais qu'il s'agit d'un particulier qui possède au moins 10 pour cent des votes et de la valeur de la société. De plus, dans le cas d'une société, il s'agit d'une société qui possède au moins 25 pour cent des actions.

Quel est le placement en avoirs d'une entreprise privée dans une société privée admissible? La majeure partie de ses avoirs est utilisée dans l'exploitation d'une entreprise active ou non admissible. Une entreprise non admissible est définie dans la Loi de l'impôt sur le revenu à des fins particulières et doit en fait être une société exploitée activement. Voilà ce que cela veut dire en fin de compte. La disposition s'appliquera également si la société possède des actions ou des dettes d'une autre société privée admissible ou des placements dans une autre société. L'entreprise dans laquelle vous placez votre argent y sera également admissible, parce que, si elle a investi de l'argent dans une filiale ou une autre société, votre placement sera toujours admissible en tant que placement dans une société admissible.

La disposition exclut les sociétés qui sont privatisées ou qui deviennent des successeurs. Cela signifie qu'il ne peut s'agir de sociétés qui étaient auparavant des sociétés publiques et qui sont maintenant des sociétés privées.

J'ai déclaré auparavant que les frais d'intérêt restreints ne s'appliquaient pas aux prêts commerciaux.

**Le sénateur Charbonneau:** Est-ce que ce que vous venez de dire s'applique aux entreprises, même si elles sont devenues privées après le 12 novembre 1981? Est-ce que cela signifie qu'elles ne peuvent plus y être admissibles? En d'autres mots, si une entreprise veut investir dans une entreprise qui est devenue une entreprise privée après le 12 novembre, ce placement ne sera pas admissible?

**Mr. Birk:** Le placement ne sera pas admissible aux fins du calcul des frais d'intérêt restreints. S'il s'agissait d'une société

[Text]

corporation before that date and then became a private corporation, the loan to invest in that company would not be considered to be an investment in a qualifying corporation and, therefore, the interest expense would be restricted.

**Senator Charbonneau:** In other words, that is forcing all the public corporations not to privatize if they want to get any equity? Let us say Campeau Corporation started buying back all of their shares. If any one of us or a corporation wanted to invest in Campeau Corporation, then it would not qualify. I am using Campeau Corporation as an example because it was mentioned in the papers that they have started to buy back their shares.

**Mr. Birk:** They would not qualify for a blanket exemption from the restricted interest expense. The interest on a loan to purchase those shares would be restricted to the rules—that is, limited to the income from those shares, plus \$10,000.

**Senator Godfrey:** In other words, they do not want to give people tax incentives to privatize? There must be some policy reason behind that.

**Mr. Birk:** The policy is to encourage investment in private corporations.

**Senator Godfrey:** But not by way of taking from the public field and privatizing. If you are going to encourage investment in private corporations, they must be able to build up.

**Mr. Birk:** Presumably, once a corporation is a public corporation it does not have the same constraints of getting funds and, therefore, if it privatizes, it privatizes through its own resources and, therefore, should not be covered by this exemption. This is limited to private corporations.

**The Chairman:** Mr. Birk, to what extent, if any, would this provision of restricted interest expense change the existing law?

**Mr. Birk:** The manner in which the measures were introduced originally changed it substantially in that there were severe limitations on the deductibility of interest. With the various amendments that have been brought in—and there are two more which I will mention as I carry on—the restrictions have been substantially moderated.

**The Chairman:** What moderation or modification has there been, and what areas are affected?

**Mr. Birk:** The modifications which were brought in were, first of all, the \$10,000 which can be offset against other income. The restrictions do not apply to pre-budget building loans—loans borrowed before November 13 for residential building in Canada. That is a specific point. As well, loans that are required to re-finance such loans.

**The Chairman:** Part of that was really transitional, was it not? What they call “pre-building loans”, that was transitional, was it not?

[Traduction]

publique qui est ensuite devenue une société privée avant cette date, l'emprunt destiné aux placements dans cette entreprise ne sera pas considéré comme un placement dans une société admissible et, par conséquent, les frais d'intérêts ne seront pas permis comme déduction.

**Le sénateur Charbonneau:** En d'autres mots, on force les sociétés publiques à le rester si elles veulent obtenir des capitaux. Disons que la société Campeau décide de racheter toutes ses actions. Si l'un d'entre nous ou une société désiraient investir dans la société Campeau, elle ne serait plus une société admissible. Je me sers de la société Campeau comme exemple, car il a été annoncé dans les journaux qu'elle avait commencé à racheter ses actions.

**M. Birk:** Elle ne sera plus admissible à l'exemption globale des frais d'intérêt restreints. L'intérêt sur un emprunt destiné à l'achat de ces actions serait assujéti aux règlements, c'est-à-dire, limité au revenu provenant de ces actions, plus un montant de 10 000 \$.

**Le sénateur Godfrey:** En d'autre mots, ils ne veulent pas encourager les entreprises à devenir des sociétés privées? Il doit bien y avoir une raison politique derrière tout cela.

**M. Birk:** La mesure vise à favoriser l'investissement dans les sociétés privées.

**Le sénateur Godfrey:** Mais pas aux dépens du secteur public. Si vous voulez favoriser l'investissement dans les sociétés privées, il faut qu'elles puissent grandir.

**M. Birk:** Je suppose qu'une fois qu'une entreprise est devenue une société publique, elle n'a plus les mêmes difficultés pour obtenir des fonds et, par conséquent, si elle devient une société privée elle le fera à même ses propres ressources et, par conséquent, elle ne devra pas être couverte par cette exemption. Elle ne s'applique uniquement qu'aux sociétés privées.

**Le président:** Monsieur Birk, jusqu'à quel point cette disposition visant les frais d'intérêt restreints peut modifier la loi actuelle?

**M. Birk:** La mesure qui avait été proposée à l'origine modifiait considérablement la loi puisqu'il avait de sérieuses limites imposées à la déductibilité des intérêts. Avec les diverses modifications qui y ont été apportées, dont deux autres dont je n'ai pas encore parlé, les restrictions sont beaucoup plus modérées.

**Le président:** De quelles modifications parlez-vous et quels sont les domaines qui sont touchés?

**M. Birk:** Il s'agit des modifications suivantes: tout d'abord, le montant de 10 000 \$ qui peut être déduit de tout autre revenu. Les restrictions ne s'appliquent pas aux emprunts pour la construction contractés avant le dépôt du budget, les emprunts contractés avant le 13 novembre pour la construction d'immeubles résidentiels au Canada, ainsi que les emprunts pour les refinancer.

**Le président:** Il s'agit en partie d'une mesure de transition, n'est-ce pas? C'est ce qu'ils appellent des «emprunts avant constructions», c'est bien une mesure de transition, n'est-ce pas?



[Text]

**Mr. Birk:** Yes, that was right in the budget.

**The Chairman:** That was transitional to ease the way across?

**Mr. Birk:** That is correct.

**The Chairman:** But otherwise, to make the change in the law, I am asking you what modifications there were and what areas were affected in relation to those modifications?

**Mr. Birk:** The actual changes, Mr. Chairman, will be addressed right after this particular subject.

The first purchase of a MURB is also not affected by this restriction.

**The Chairman:** I take it all members of the committee understand what is meant by the acronym "MURB"?

**Mr. Birk:** They are Multiple Unit Residential Buildings. They were introduced and extended several times to encourage residential construction and permit the taxpayer who invested in those not only to deduct soft cost interest expense, but also capital cost allowance against any other income.

**Senator Cook:** Do you mean to say that after this budget becomes law, one cannot deduct interest on money borrowed to build a residential rental building? I know one can deduct it against the rents.

**Senator Godfrey:** But not against your salary.

**Mr. Birk:** Not against salaries.

**Senator Godfrey:** That was for doctors and lawyers building years ago.

**Mr. Birk:** Similarly, Senator Cook, you will recall that until 1976 it was possible to deduct from income any capital cost allowance from any property, be it residential properties or aircraft. People invested in all kinds of things and deducted that against other income. This is now restricted except for MURBs. Any other assets cannot be deducted any more against other income. In addition to the restriction on the capital cost allowance, we have also a restriction on interest.

**Senator Cook:** I had forgotten that for the moment.

**Mr. Birk:** This is something that was brought in, Mr. Chairman, on December 18. This is a major change. For 1981, there was no change. All interest was deductible in 1981. For 1982, the so-called "restricted interest"—that is, the portion of the interest exceeding the income from all sources of investment income—allows two-thirds of this excess to be deducted in 1982 against any other income. So, the phasing in of this procedure is over a two-year period.

So, in 1982, what one has to do is compute income from all investments, rental, bonds, shares and any income from property. Against this one has to deduct one's interest expense from that source. If there is any excess, \$10,000 can be deducted against any other income immediately, and two-thirds can be

[Traduction]

**M. Birk:** Oui, cela faisait partie du budget.

**Le président:** Il s'agit d'une mesure de transition pour faciliter le passage?

**M. Birk:** C'est exact.

**Le président:** Mais en ce qui concerne les modifications à la loi, je vous demande de quelles modifications il s'agit et quels domaines sont touchés par celles-ci?

**M. Birk:** J'aborderais les véritables modifications, monsieur le président, dès que j'en aurais terminé avec le sujet qui nous occupe.

Le premier achat d'un IRLM n'est pas touché par cette restriction.

**Le président:** Je suppose que tous les membres du Comité savent ce que signifient les initiales IRLM?

**M. Birk:** Il s'agit d'immeubles résidentiels à logements multiples. Ils ont été créés pour favoriser la construction résidentielle et pour permettre aux contribuables qui plaçaient leur argent dans ce genre d'immeubles de déduire non seulement les dépenses d'intérêt pour les coûts annexes, mais également l'amortissement du coût en capital dans le calcul de tout revenu.

**Le sénateur Cook:** Voulez-vous dire qu'une fois que le budget entrera en vigueur, on ne pourra plus déduire l'intérêt versé sur l'argent emprunté pour construire un immeuble résidentiel à logement? Je sais qu'on peut le déduire des loyers.

**Le sénateur Godfrey:** Mais pas de votre salaire.

**M. Birk:** Pas du salaire.

**Le sénateur Godfrey:** Cela s'appliquait il y quelques années aux immeubles occupés par des médecins et des avocats.

**M. Birk:** De même, sénateur Cook, vous vous souviendrez que jusqu'en 1976, il était possible de déduire du revenu tout amortissement du coût en capital de toute propriété, qu'il s'agisse de propriétés résidentielles ou d'avions. Les gens plaçaient leur argent dans toutes sortes de choses et déduisaient les frais de tout revenu. Ce n'est plus possible, à l'exception des IRLM. Tout autre avoir ne peut plus être déduit de n'importe quel revenu. En plus de la restriction applicable à l'amortissement du coût en capital, nous avons maintenant une restriction sur les intérêts.

**Le sénateur Cook:** Je l'avais oublié.

**M. Birk:** Il s'agit d'une mesure qui a été proposée le 18 décembre, monsieur le président, et elle a son importance. Pour 1981, il n'y a aucun changement. Tous les intérêts sont déductibles pour 1981. Pour 1982, les «intérêts restreints», c'est-à-dire la part d'intérêt dépassant le revenu tiré de toutes les sources de revenu de placements, permettent que les deux-tiers de cet excédent soit déduit en 1982 de n'importe quel revenu. La mise en œuvre de cette mesure se fera donc graduellement sur une période de deux ans.

Ainsi, en 1982, il faudra calculer le revenu provenant de tous les placements, les loyers, les obligations, les actions et tout revenu tiré d'une propriété, de ce montant il faudra déduire les frais d'intérêt. S'il y a un excédent, un montant de 10 000 \$ pourra être déduit de n'importe quel revenu et deux-



[Text]

deducted by this provision under the grandfather against any other income.

In 1983, this two-thirds becomes one-third, and in 1984 and thereafter, the restricted provisions will apply.

To summarize, in 1984, we still have that \$10,000 general exemption; we can invest in active private Canadian corporations, provided that we are a significant shareholder holding 10 per cent or more. These are the effects, Mr. Chairman.

**Senator Godfrey:** Is that one-third and two-thirds in addition to the \$10,000?

**Mr. Birk:** Yes. In effect, this means that for 1982 and 1983, for all intents and purposes, there is little change from 1981.

**The Chairman:** Mr. Birk, I would think that MURBs, as they are affected, would be stimulating to the economy.

**Mr. Birk:** MURBs have always been a substantial stimulant to the construction industry.

**The Chairman:** MURBs, as they existed at budget time, will no longer exist after 1983?

**Mr. Birk:** That is correct.

**The Chairman:** If stimulation is needed in that area, it will have to come from other sources?

**Senator Cook:** Mr. Gosgrove said that the new housing policy would be just as effective and less costly than the MURBs. Someone asked him why we could not have both, and he argued that what they were proposing to do now was a more effective way of providing housing and stimulating the economy than MURBs.

**The Chairman:** Yes. He said that the housing proposals would be more favourable than MURBs from the point of view of costs.

**Senator Cook:** I asked him why we could not have both.

**Senator Roblin:** Is the essential difference, then, that Mr. Cosgrove thinks the government should do it all whereas MURBs enabled private citizens to be involved? If that were the case, it would be consistent.

**Senator Godfrey:** I do not buy that at all. The government is granting tax concessions under MURBs.

**Senator Roblin:** But the tax concessions as the result of the new policy are given to whom?

**Senator Godfrey:** To the investor.

**Senator Roblin:** That would mean other levels of government, and that is the difference. The funds are channelled differently.

**Senator Godfrey:** I thought there was some kind of subsidy.

[Traduction]

tiers pourront être déduit d'après cette disposition en vertu de la clause de rétroactivité de tout autre revenu.

En 1983, ces deux-tiers deviennent un tiers et à partir de 1984, les dispositions restrictives s'appliqueront.

En résumé, en 1984, il y aura toujours l'exemption générale de 10 000 \$; ou pourra investir dans des sociétés privées canadiennes exploitées activement, pourvu d'être un important actionnaire, détenant 10 pour cent ou plus. Voilà les effets, monsieur le président.

**Le sénateur Godfrey:** Le un tiers et les deux-tiers s'ajoutent-ils au montant de 10 000 \$?

**M. Birk:** Oui, en fait, cela signifie que pour 1982 et 1983, à toutes fins utiles, il n'y aura que très peu de changements par rapport à 1981.

**Le président:** Monsieur Birk, il me semble que les IRLM, puisqu'ils sont touchés, sont des stimulants de l'industrie de la construction.

**M. Birk:** Les IRLM ont toujours été des stimulants importants dans l'industrie de la construction.

**Le président:** Les IRLM, tels qu'ils existaient au moment du budget, n'existeront plus après 1983?

**M. Birk:** C'est exact.

**Le président:** Si on a besoin de stimulants dans ce secteur, il faudra qu'ils proviennent d'ailleurs?

**Le sénateur Cook:** M. Cosgrove a déclaré que la nouvelle politique en matière d'habitation serait tout aussi efficace et moins coûteuse que les IRLM. Quelqu'un lui a demandé pourquoi on ne pouvait pas avoir les deux et il a répondu que ce qu'ils proposaient était un moyen beaucoup plus efficace de relancer la construction domiciliaire que ne pouvaient l'être les IRLM.

**Le président:** Oui. Il a dit que la nouvelle politique serait plus intéressante que les IRLM du point de vue des coûts.

**Le sénateur Cook:** Je lui ai demandé pourquoi nous ne pourrions pas avoir les deux.

**Le sénateur Roblin:** Est-ce que la différence essentielle n'est pas que M. Cosgrove pense que le gouvernement devrait s'en charger complètement alors que les IRLM permettent aux particuliers de s'en occuper? Si tel est le cas, ce serait assez normal.

**Le sénateur Godfrey:** Je ne suis pas du tout d'accord. Le gouvernement accorde des concessions fiscales par le biais des IRLM.

**Le sénateur Roblin:** Mais les concessions fiscales sont accordées à qui en vertu de la nouvelle politique?

**Le sénateur Godfrey:** A l'investisseur.

**Le sénateur Roblin:** Ce qui signifierait d'autres paliers de gouvernement et voilà la différence. Les fonds empruntent d'autres filières.

**Le sénateur Godfrey:** Je croyais qu'il existait certaines formes de subvention.

[Text]

**Senator Roblin:** You may be right, but I do not think so.

**Senator Godfrey:** There is a subsidy and, essentially, it comes out of the government's pocket.

**Senator Charbonneau:** Big Brother knows best.

**Mr. Gillespie:** It may be prudent for taxpayers to be more careful and compartmentalize their interest expenses. When they borrow funds to make investments, whereas heretofore it would be important to distinguish those borrowings for purposes of investment versus borrowings for other purposes such as buying a house or a car, it may now be important for taxpayers to borrow for personal expenses, for general investment purposes, and make another distinction where they are borrowing either as significant shareholders in a private corporation or where they are borrowing to earn business income such as if they were to borrow to invest in a drilling fund. Any income from that drilling fund is business income so that borrowing would not be subject to the restricted interest expense. In order to protect himself, when he is going to his bank, the taxpayer should make sure that it can be clearly established out of which pocket or for which purpose the borrowing is made so that, if he is ever assessed, he will have adequate proof in his hands to contest the assessment.

**Mr. Birk:** That is a very valid point. Someone should pay back his mortgage, but not pay back his business loan or investment loan in a private corporation. Someone should pay back his loan for purchasing an RRSP because that interest will no longer be deductible. The purpose of the loan will determine whether interest will be deducted.

**Senator Cook:** That is the law now. You cannot deduct interest for personal expenses; it must be money borrowed to earn income.

**Mr. Birk:** For personal expenses, yes, but for registered retirement savings plans, up to now the interest was deductible, but that is no longer the situation.

I would mention that the balance of the restricted interest expense can either be carried forward indefinitely and not restricted to five years and that there is the election possibility of treating it as a capital loss.

That completes the section on restricted income expenses.

**Senator Roblin:** Following up on the question raised by the chairman, is it possible to do the reverse English and be told whom the law does affect? If the laws are intended to do a certain thing and there are a number of amendments to soften the blow, who is left exposed to the wind? I should like to try and form some appreciation of the impact of this tax measure on the economy, and it is not sufficient to know who is protected; it is also necessary to know who will pay. Is it possible to get that information?

**The Chairman:** I had put a question to Mr. Birk regarding the net result.

[Traduction]

**Le sénateur Roblin:** Il se peut que vous ayez raison, mais je ne le pense pas.

**Le sénateur Godfrey:** Il y a une subvention et, dans une large part, elle provient des caisses du gouvernement.

**Le sénateur Charbonneau:** Le «grand frère» a toujours raison.

**M. Gillespie:** Le contribuable devra faire preuve de prudence et devra comptabiliser avec soin ses frais d'intérêt. Jusqu'à présent lorsqu'il emprunte des fonds pour effectuer des placements, le contribuable doit distinguer les fonds empruntés en vue de placements de ceux qu'il emprunte à d'autres fins, comme l'achat d'une maison ou d'une voiture, maintenant il devra en plus distinguer si les fonds empruntés lui permettront de devenir un actionnaire important d'une société privée ou s'ils lui permettront de gagner un revenu de placement si, par exemple, il les plaçaient dans un fonds de forage. Tout revenu provenant d'un tel fonds est considéré comme un revenu d'affaires et l'emprunt dans un tel cas n'est pas assujéti aux frais d'intérêt restreints. Lorsqu'il se rend à la banque, le contribuable devrait s'assurer qu'il peut vraiment établir d'où vient l'argent ou à quelles fins il a été emprunté afin d'en avoir la preuve s'il doit un jour contester l'évaluation d'impôt qu'il pourrait éventuellement recevoir.

**M. Birk:** C'est en effet un point important. Une personne devrait rembourser son hypothèque, mais pas un emprunt commercial ou un emprunt pour un placement dans une société privée. Elle devra rembourser son emprunt pour l'achat d'un REER, parce que l'intérêt sur cet emprunt n'est plus déductible. L'objet de l'emprunt décidera si l'intérêt peut ou non être déduit.

**Le sénateur Cook:** C'est la loi maintenant. Vous ne pouvez plus déduire l'intérêt pour des prêts personnels, il faut dorénavant que l'argent emprunté serve à gagner un revenu.

**M. Birk:** Pour des dépenses personnelles, oui, mais pour les régimes enregistrés d'épargne-retraite, l'intérêt était auparavant déductible, ce qui n'est plus le cas.

Je dois ajouter que le solde des frais d'intérêt restreints peut être reporté indéfiniment et non plus uniquement sur cinq ans ou qu'il peut être considéré comme une perte en capital, ce choix existe.

Voilà qui complète la question des frais d'intérêt restreints.

**Le sénateur Roblin:** Pour en revenir à une question posée par le président, serait-il possible de savoir qui est touché par cette loi? Si les lois ont pour objet de réaliser certaines choses et qu'il y a un certain nombre de modifications qui y sont apportées pour en atténuer les effets, qui reste durement touché? J'aimerais me faire une idée des effets de ces mesures fiscales sur l'économie et il n'est pas suffisant de savoir qui est protégé; il faut aussi savoir qui devra payer la note. Est-il possible d'obtenir ces renseignements?

**Le président:** J'ai déjà posé cette question à monsieur Birk.



[Text]

**Senator Cook:** It would be important to have this information particularly since the budget was sold on the ground of equity.

**The Chairman:** The applications that Mr. Birk has developed on this whole subject should be listed and, if it is possible in a summary way, we should have an indication of the net result of what is proposed. Is there a benefit? Where does the benefit go? Does it go to the federal treasury? Does it go to any class that would contribute in any way to the economy? What was the spirit that moved the government to go in this direction?

This would certainly appear to be contrary to what the attitude has been to taxation in previous budgets. Formerly, the idea was to encourage people by providing tax incentives. A general question might well be: What has happened to tax incentives; why have they suddenly become a bad thing?

**Senator Cook:** It would be interesting to have some estimate of the extent to which these changes will benefit the treasury, that is how much they expect to collect.

**The Chairman:** That is right, the dollar figure.

**Mr. Birk:** In the budget paper, the estimate for soft costs on real estate investments to be capitalized was, at the time of the budget, \$10 million in 1983, and for the next three years thereafter.

**Senator Cook:** You mean that is the tax that would be collected?

**Mr. Birk:** Yes.

**Mr. Gillespie:** That would be additional revenue to the federal government.

**Mr. Birk:** Nothing would be generated in 1982-83.

**Mr. Gillespie:** This would be \$10 million of additional revenue to the federal government.

**Senator Cook:** Is that based on the original proposals?

**Mr. Gillespie:** Yes.

**Senator Cook:** What happened to that \$10 million?

**Mr. Gillespie:** We have not seen any figures subsequent to the additional announcement.

**Mr. Birk:** The effect of the limitation of the interest deduction was estimated to be \$35 million in 1982-83; \$190 million the year thereafter; \$205 million in 1984-85; and \$225 million in 1985-86. These were the original estimates at the time that it was completely cut off from any access of interest expense over the revenue. Since these various modifications, I am convinced that these amounts will be substantially reduced.

**Senator Cook:** That extra \$225 million would come from additional tax from taxpayers. Now, through reasonable, or what appear to be reasonable adjustments, that \$225 million is cut down to \$100 million. This tends to indicate that the planners were attempting to collect \$125 million which they had no right to do.

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Il serait important d'obtenir de tels renseignements, d'autant plus que le budget avait pour objectif l'équité du régime fiscal.

**Le président:** Il faut noter le soin que monsieur Birk a apporté à toute cette question et, si la chose est possible, nous devrions avoir un résumé des effets réels de ce qui est proposé. Y a-t-il des avantages? Qui en profite? Est-ce que c'est le trésor public? Est-ce que les avantages vont à une classe de la société qui peut jouer un rôle dans l'économie? Qu'est ce qui a poussé le gouvernement à aller dans cette direction?

Il me semble qu'elle est contraire à tout ce qui a été proposé dans les précédents budgets. On encourageait auparavant les gens par des incitations fiscales. On peut maintenant se poser la question suivante: qu'est-il arrivé aux incitations fiscales; pourquoi sont-elles subitement devenues répréhensibles?

**Le sénateur Cook:** Il serait intéressant de savoir dans quelle mesure ces modifications profitent au trésor public, c'est-à-dire quel montant peut-il en retirer?

**Le président:** C'est vrai, il faudrait des chiffres.

**M. Birk:** Dans le budget déposé, il était prévu que le montant que représenterait la capitalisation des coûts annexes dans les investissements immobiliers s'élevait à 10 millions de dollars pour 1983 et pour les trois années suivantes.

**Le sénateur Cook:** Voulez-vous dire qu'il s'agit du montant des impôts qui seraient perçus?

**M. Birk:** Oui.

**M. Gillespie:** C'est le montant qui s'ajouterait aux recettes du gouvernement fédéral.

**M. Birk:** Il ne serait rien perçu pour 1982-1983.

**M. Gillespie:** Ces 10 millions de dollars s'ajouteraient aux recettes du gouvernement fédéral.

**Le sénateur Cook:** Ce montant est calculé en fonction des propositions originales?

**M. Gillespie:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Qu'est-il arrivé à ces 10 millions de dollars?

**M. Gillespie:** Nous ne connaissons pas les chiffres qui découlent de la dernière déclaration.

**M. Birk:** L'effet de la limite imposée à la déduction de l'intérêt était évaluée à 35 millions de dollars pour 1982-1983, à 190 millions de dollars l'année suivante, à 205 millions en 1984-1985 et à 225 millions pour 1985-1986. C'était les chiffres donnés à l'origine lorsqu'il n'était plus question de déduire les frais d'intérêt. Depuis les récentes modifications, je suis convaincu que ces montants seront considérablement réduits.

**Le sénateur Cook:** Ce montant additionnel de 225 millions de dollars provenaient d'impôts supplémentaires versés par les contribuables. Ce montant est maintenant réduit à 100 millions de dollars, d'après des calculs très conservateurs. Cela tend à prouver que les planificateurs ont essayé de percevoir



[Text]

**Senator Charbonneau:** That is assuming that the degree of investment stays the same.

**Senator Cook:** Sure.

**Senator Roblin:** Well, just take the oil business as an example. Almost all of the small oil companies do to pay dividends, or, if they do, they are very small. In that business you expect to make your money from a capital gain, not from income that would be offsetting. At present we are concerned about the fact that their cash flows have been savaged by the national energy policy. Now what is this going to do to the marketability of their stock?

Has the government made any analysis of the impact of its measures in this respect—or in any other respect? We are not concerned about energy self-sufficiency any more, of course. That is obvious.

**Senator Flynn:** For the time being.

**Senator Roblin:** Until the next crisis.

**The Chairman:** Well, Mr. Birk, there is additional information we will have to try to obtain. Possibly we may be able to get it in our own calculating way, or we may have to try to get it through the department.

**Mr. Birk:** I think, in summary, that the department has established a policy that, while formerly there were specific incentives given to invest in MURBS, in residential properties generally, and in oil and gas, and while people were invited, through writeoffs and otherwise, to borrow money to invest in those areas, now, on the other hand, there is a shift and they are not allowed to deduct the interest any more.

**Senator Cook:** They are beached.

**Mr. Birk:** There has been a shift in policy.

**Senator Roblin:** While the government has the right to change its policy, and I don't object to that, I do say that they also have an obligation to tell the people what the consequences of the changes are. That is what I am concerned about now.

**Senator Cook:** They shouldn't be leaving a lot of taxpayers beached. The tide comes in and the tide goes out, and the taxpayers are beached.

**The Chairman:** I gather you have nothing further, Mr. Birk?

**Mr. Birk:** Not at the moment, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Birk. Tomorrow we will meet at 9.30, when Mr. Gillespie will pick up the position dealing with the budget changes as of budget night and what has happened to them since, with as much information as we can obtain.

On Thursday morning we will hear from the life underwriters. We already have available the *Hansard* of this committee

[Traduction]

125 millions de dollars alors qu'ils n'avaient aucun droit de le faire.

**Le sénateur Charbonneau:** Encore faut-il que le montant des investissements reste le même.

**Le sénateur Cook:** Évidemment.

**Le sénateur Roblin:** Prenons l'industrie pétrolière comme exemple. Presque toutes les petites compagnies pétrolières ne versent pas de dividendes ou, si elles le font, ils sont très faibles. Dans ce genre d'affaires, vous vous attendez à faire des gains en capital, pas un revenu duquel vous pouvez déduire des frais. En ce moment, nous nous inquiétons du fait que leurs liquidités ont été ravagées par le programme énergétique national. Quel sera l'effet de ces mesures sur les possibilités de vente de leurs actions?

Est-ce que le gouvernement a effectué une étude des effets de ces mesures à ce sujet ou sur tout autre sujet? Nous ne nous préoccupons plus d'auto-suffisance énergétique dorénavant, c'est évident.

**Le sénateur Flynn:** Pour l'instant.

**Le sénateur Roblin:** Jusqu'à la prochaine crise.

**Le président:** Monsieur Birk, voilà d'autres renseignements qu'il faudra essayer d'obtenir. Il se peut que nous puissions les évaluer ou que nous puissions les obtenir du Ministère.

**M. Birk:** Je pense, en résumé, que le Ministère a mis de l'avant une politique différente; alors qu'auparavant les gens étaient encouragés à investir dans les IRLM, dans les propriétés résidentielles en général, dans les industries pétrolières et gazières et alors que les gens étaient encouragés à emprunter, par des déductions fiscales ou autrement, pour investir dans ces domaines, maintenant il y a eu un renversement de situation et il ne leur est plus permis de déduire les intérêts dorénavant.

**Le sénateur Cook:** On leur a coupé les ailes.

**M. Birk:** La politique a changé.

**Le sénateur Roblin:** Quoique le gouvernement ait le droit de changer de politique, et je ne m'y oppose pas, je dois ajouter qu'il est obligé de dire aux gens ce que sont les conséquences d'un tel changement. C'est ce qui me préoccupe pour l'instant.

**Le sénateur Cook:** Ils ne peuvent laisser les contribuables dans le noir. Ils sont complètement perdus.

**Le président:** Je crois comprendre que vous n'avez plus rien à ajouter, monsieur Birk?

**M. Birk:** Pas pour le moment, monsieur le président.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Birk. Demain, nous nous réunirons à 9 h 30 alors que M. Gillespie nous parlera des modifications qui ont été apportées au budget depuis son dépôt.

Jeudi matin, nous recevrons les témoignages des assureurs. Nous avons déjà à notre disposition les délibérations du comité

## [Text]

dealing with life insurance. So the opinion of our experts and the questions that provoke certain answers are available to you as well as the brief that has been filed by the life underwriters. That is an interesting and thorough brief dealing with a subject in which this committee has had considerable experience over the last four or five years.

I might point out that by next week we may have more work owing to the fact that the energy bills have received second reading in the Commons and have been referred to committee there. It looks as if the Commons arrangement is that those bills are to be fully dealt with by the end of June. I have no reason to conclude that, if that is the arrangement, the termination would be even one day before the end of June. Therefore, we must make our own decision about how we will inform ourselves on the subject matter of those bills or face the possibility of summer recess pressure. We have had a taste of Easter recess pressure. From time to time we have experienced Christmas closure pressure. If we can look far enough ahead to see that we cannot expect the bills until the beginning of July, perhaps we should inform ourselves somewhat in order to be ready to deal with them in our own interest and in the interest of the public. If there is an incidental benefit to the Commons for taking so long with the matter, I have no comment on that.

We are making good progress, but we have a full slate of problems to deal with in the morning. I suggest we adjourn now.

The committee adjourned.

Ottawa, Wednesday, April 28, 1982

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to study budget tax changes.

**Senator Salter A. Hayden (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, I am happy to see that Senator Lang is back with us. I have been reading the *Hansard* reports of this committee going back to the days when we were dealing with the tax reform. All he has to do is equal some of the speeches he made at that time and it will make for very good reading.

Today we will move to the next item of tax changes in the budget, with which Mr. Gillespie will deal.

**Mr. Thomas S. Gillespie (Ogilvy, Renault), Adviser to the Committee:** Thank you, Mr Chairman. I would like to start by expressing my thanks to Mr. Helmut Birk and the firm of Thorne, Riddell, for providing these slides. I will continue on with the slides that Mr. Birk used yesterday. I certainly found that, reviewing them, they are of assistance to me and I hope that they will help with your understanding of what we are studying.

By way of introduction, I want to refer to one of the budget papers tabled on November 12 entitled, "Analysis of Federal Tax Expenditures for Individuals." This analysis really pro-

## [Traduction]

chargé d'étudier la question de l'assurance-vie. Les avis de nos spécialistes et les réponses données à certaines questions sont donc disponibles et nous pourrions également consulter le mémoire qui a été déposé par les assureurs. Il s'agit d'un mémoire très intéressant et très complet qui porte sur un sujet dont le Comité a eu à traiter au cours des quatre ou cinq dernières années.

Je dois ajouter qu'il se pourrait que la semaine prochaine nous ayons davantage de travail en raison des projets lois sur l'énergie qui ont passé l'étape de la deuxième lecture à la Chambre et qui ont donc été déposés devant un de ses Comités. Il semble que la Chambre ait décidé que ces projets de loi soient étudiés d'ici à la fin juin. Je n'ai aucune raison de croire, si la décision est bien celle que j'imagine, qu'ils en aient terminé avant le dernier jour de juin. Par conséquent, nous devons prendre une décision quant à la manière dont nous comptons nous renseigner sur ces questions ou faire face à la possibilité d'affronter les pressions des fins de session. Nous en avons eu un avant-goût à Pâques. C'est arrivé de temps à autre au moment des fêtes de fin d'année. Si nous pouvons prévoir que nous ne pourrions pas recevoir les projets de loi avant le début de juillet, peut-être pourrions-nous tenter de nous informer de manière à être prêts à étudier ces questions dans notre intérêt et dans l'intérêt du public. Si les députés jugent opportuns de prendre autant de temps pour étudier ces questions, je ne peux rien y faire.

Nous réalisons des progrès importants, mais nous aurons à aborder de nombreux problèmes demain matin. Je suggère que nous ajournions la séance dès maintenant.

La séance est ajournée.

Ottawa, le mercredi 28 avril 1982

Le Comité sénatorial permanent des Banques et du Commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier les modifications fiscales budgétaires.

**Le sénateur Salter A. Hayden (président)** occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, je suis heureux de voir que le sénateur Lang est de retour. J'ai jeté un coup d'œil sur les *hansards* du Comité qui remontent à l'époque où nous étudions la réforme fiscale. Tout ce qu'il a à faire, c'est de faire des discours de la même qualité que ceux qu'il a prononcés à cette époque; ils pourront être très intéressants à lire.

Aujourd'hui, nous allons passer au prochain article des modifications fiscales budgétaires, dont M. Gillespie nous entretiendra.

**M. Thomas S. Gillespie (Ogilvie, Renault), conseiller du Comité:** Merci, monsieur le président. Tout d'abord, je voudrais remercier M. Helmut Birk et l'entreprise Thorne Riddell, de nous avoir fourni les diapositives. Je poursuivrai mon témoignage en recourant aux diapositives que M. Birk a employées hier. En les passant en revue, j'ai trouvé qu'elles me seront certainement très utiles; j'espère qu'elles vous aideront à comprendre le sujet qui nous occupe.

En guise d'introduction, je voudrais me reporter à l'un des documents budgétaires déposés le 12 novembre et intitulé: «Analyse des dépenses fiscales fédérales destinées aux particu-



[Text]

vides the rationale for most of the measures that were introduced with the November 12 budget.

In October, 1980, the Minister of Finance, Allan MacEachen, questioned whether the economy might not be better served by a tax system with lower rates but with fewer and more selective incentives. In the material that I have just referred to, it is concluded that, in the case of personal income tax alone, tax expenditures—in a moment we will review what is included in those tax expenditures—that could be quantified reduced the amount of income received by individuals who are subject to tax by over \$47 billion in 1979, or roughly 45 per cent of the total income received in that year.

These tax expenditures have resulted in a tax loss of a total of \$13.8 billion. The conclusion of the report is that, if these tax expenditures had been eliminated and the tax base thereby broadened, a general cut of 45 per cent in tax rates could have been provided for.

**The Chairman:** Why are they called "tax expenditures"?

**Mr. Gillespie:** That is an all-encompassing term, which includes what might more popularly be considered to be loopholes and other items which we would consider to be more legitimate. We will see some examples of those.

**The Chairman:** Incentives, surely, are not loopholes, are they?

**Mr. Gillespie:** No, that is why they have used the term "expenditures"; to cover the two.

**Senator Cook:** How can you expend something you do not have?

**Mr. Gillespie:** That is a very good question, senator, which I think is highlighted when we examine some of these expenditures.

The first item, "income exclusion," includes certain kinds of income that are either completely or partially excluded from income subject to tax. Examples of this include one-half of capital gains, the full gain realized on the sale of principal residences, and various employment benefits, including interest free or low interest loans from employers. As we have already seen, some of these expenditures are being attacked, if you like, by the present budget measures.

**Senator Lang:** Before you continue, Mr. Gillespie, does that figure include the pensions paid to war veterans? Are such pensions considered to be an income exclusion?

**Mr. Gillespie:** Presumably they would, although they are not enumerated in the budget material that I have with me.

**Senator Lang:** I suppose, Mr. Chairman, that the failure to tax veterans' pensions—war disability pensions—is considered a loophole.

**The Chairman:** Of course, I suppose that could be attributed to the failure to list them specifically to a number of purposes. It might not make very good reading.

[Traduction]

liers». Cette analyse sert réellement de fondement à la plupart des mesures qui ont été adoptées en même temps que le budget du 12 novembre.

En octobre 1980, M. Allan MacEachen, ministre des Finances, a posé la question de savoir si l'économie ne serait pas mieux servie par un régime fiscal qui comporterait des taux moins élevés et des encouragements moins nombreux, mais plus sélectifs. Dans les documents dont je viens de parler, on conclut que, seulement pour l'impôt sur le revenu des particuliers, les dépenses fiscales—dans un moment, nous allons voir ce que comprennent ces dépenses fiscales—quantifiables diminueraient le revenu perçu par les particuliers et assujetti à l'impôt de plus de 47 milliards de dollars en 1979, soit à peu près 45 p. 100 de l'ensemble des revenus reçus cette année-là.

Ces dépenses fiscales ont entraîné une perte d'impôts de 13,8 milliards de dollars au total. Le rapport conclut que si ces dépenses fiscales avaient été éliminées et l'assiette fiscale élargie en conséquence, les taux d'imposition auraient pu être réduits de 45 p. 100 dans l'ensemble.

**Le président:** Pourquoi les appelle-t-on «dépenses fiscales»?

**M. Gillespie:** Il s'agit d'une expression globale qui comprend ce qu'on pourrait considérer plus communément comme des échappatoires et d'autres articles que nous pourrions juger plus légitimes. Nous en verrons quelques exemples.

**Le président:** Bien entendu, les encouragements ne sont pas des échappatoires, n'est-ce pas?

**M. Gillespie:** Non, c'est pourquoi on a employé le terme «dépenses» pour englober les deux.

**Le sénateur Cook:** Comment peut-on dépenser quelque chose qu'on n'a pas?

**M. Gillespie:** C'est une très bonne question qui, à mon avis, est mise en lumière lorsque nous examinons certaines de ces dépenses.

Le premier point, «exonération», comprend certaines formes de revenu qui sont entièrement ou partiellement exclues du revenu assujetti à l'impôt. C'est le cas, par exemple, de la moitié des gains en capital, de la totalité du gain réalisé à la vente d'une résidence principale et de divers avantages accordés au personnel, notamment les prêts de l'employeur à taux d'intérêt faible ou nul. Comme nous l'avons déjà vu, certaines de ces dépenses sont attaquées, si vous me permettez cette expression, par les mesures budgétaires actuelles.

**Le sénateur Lang:** Avant que vous poursuiviez, monsieur Gillespie, je voudrais vous demander si ces dépenses comprennent les pensions versées aux anciens combattants? Ces pensions sont-elles considérées comme une exonération?

**M. Gillespie:** Je le présume, bien qu'elles ne soient pas énumérées dans les documents budgétaires que j'ai en main.

**Le sénateur Lang:** Je suppose, monsieur le président, que l'insuccès à imposer les pensions des anciens combattants—les pensions d'invalidité—est considéré comme une échappatoire.

**Le président:** Évidemment, je suppose que cela pourrait être attribué au fait qu'elles n'ont pas été énumérées expressément à un certain nombre de fins. Ce ne serait pas intéressant à lire.



[Text]

**Senator Lang:** Exactly.

**Mr. Gillespie:** The second type of expenditure consists of special deductions that are allowed in computing income subject to tax, and these would include the thousand dollar deduction for investment income and the thousand dollar deduction for pension income, deductions for contributions to charities, deductions for contributions to retirement savings plans, and so on.

The third type, "exemptions," consists of special personal exemptions for children, elderly and married taxpayers.

**Senator Cook:** Mr. Gillespie, are the basic personal exemptions included in this category?

**Mr. Gillespie:** Yes, they are included.

**Senator Cook:** Is any figure given as to what indexing costs the treasury?

**Mr. Gillespie:** Not to my knowledge, senator.

**Senator Cook:** It must be a substantial figure.

**Mr. Gillespie:** I am sure that it is. I am sure that indexing is built into those 1979 figures. What the \$47 billion figures would be today, I do not know. I suppose that it would be substantially more.

**The Chairman:** Let me just ask this: Under what category are basic deductions included? Do they fall under "deductions" or under "exemptions"?

**Mr. Gillespie:** They fall under "exemptions."

**Senator Cook:** That is the point I had in mind. If the exemptions also include indexing, that \$2.1 billion seems a small figure, does it not?

**Mr. Gillespie:** It would be a larger figure today; perhaps closer to \$3 billion perhaps. Perhaps we could obtain more updated figures from the department, if we wish, when we examine the officials.

The fourth type of tax expenditure includes those expenditures that directly reduce the amount of tax otherwise payable. These would include the child tax credit, tax credits for investment in business assets and political contributions, and provisions in the Income Tax Act for general averaging and the special five-year block averaging for farmers and fishermen.

So these types of tax expenditures in 1979 cost a total of \$9.3 billion. In addition to those expenditures was the exclusion of principal residence gains and imputed rent on owner-occupied homes, totalling \$4.5 billion. Because you were not deemed for tax purposes to have to pay rent on your owner-occupied home, they are arguing that that consisted of a tax expenditure.

**Senator Cook:** Do they have imputed rent in the British system?

**Mr. Gillespie:** Not to my knowledge.

[Traduction]

**Le sénateur Lang:** C'est exact.

**M. Gillespie:** Les dépenses peuvent aussi prendre la forme de déductions spéciales permises dans le calcul du revenu assujéti à l'impôt. On en trouve des exemples avec la déduction de 1 000 \$ applicable aux revenus de placements et de pensions, avec les contributions à des organismes de charité, et à des régimes d'épargne-retraite, et ainsi de suite.

Le troisième genre de dépenses, est constitué par les exemptions personnelles spéciales au titre des enfants, des personnes âgées ou des contribuables mariés.

**Le sénateur Cook:** Monsieur Gillespie, les exemptions personnelles fondamentales sont-elles comprises dans cette catégorie?

**M. Gillespie:** Oui, elles le sont.

**Le sénateur Cook:** Y a-t-il des chiffres qui indiquent combien l'indexation coûte au Trésor?

**M. Gillespie:** Pas que je sache, sénateur.

**Le sénateur Cook:** Le montant doit être élevé.

**M. Gillespie:** Je suis sûr que oui. Je suis sûr que les chiffres de 1979 tiennent compte de l'indexation. Je ne sais pas ce que le montant de 47 milliards représenterait aujourd'hui. Je suppose qu'il serait beaucoup plus élevé.

**Le président:** Permettez-moi de vous demander ceci: dans quelle catégorie sont classées les déductions de base? Dans la catégorie des «déductions» ou des «exemptions»?

**M. Gillespie:** Elles font partie des «exemptions».

**Le sénateur Cook:** C'est ce à quoi je pensais. Si les exemptions comprennent également l'indexation, ce montant de 2,1 milliards de dollars semble peu élevé, n'est-ce pas?

**M. Gillespie:** Il serait plus élevé aujourd'hui, peut-être près de 3 milliards de dollars. Peut-être pourrions-nous obtenir des chiffres plus récents du Ministère, si nous le désirons, lorsque nous examinerons les chiffres officiels.

Le quatrième type de dépenses fiscales comprend les dépenses qui réduisent directement l'impôt à payer. Il s'agit du crédit d'impôt pour enfants, des crédits à l'investissement en actifs d'entreprise et du crédit pour contributions à des partis politiques, ainsi que des dispositions fiscales d'étalement général du revenu et d'étalement spécial sur cinq ans pour les agriculteurs et les pêcheurs.

Ainsi, ces sortes de dépenses fiscales ont coûté au total 9,3 milliards de dollars en 1979. Outre ces dépenses, il y a l'exonération des gains réalisés à la vente d'une résidence principale et du loyer imputé sur un logement occupé par le propriétaire, soit au total 4,5 milliards de dollars. Parce que, aux fins de l'impôt, une personne n'est pas censée avoir à payer un loyer sur son logement occupé par elle-même, on prétend qu'il s'agissait là d'une dépense fiscale.

**Le sénateur Cook:** Est-ce qu'on impute le loyer au sein du système fiscal britannique?

**M. Gillespie:** Pas que je sache.

[Text]

**Senator Lang:** Mr. Gillespie, does that \$4.5 billion take into account just what gross imputed rent would be? Or does it take the gross and take off your taxes and your maintenance and your imputed interest loss through ownership of your home and other investments? If you started to take those figures into account, I think that \$4.5 billion would be zero.

**Mr. Gillespie:** Looking quickly through the paper I do not see any detailed discussion on that.

**The Chairman:** That should be noted in the record for dealing with when we have the departmental officers here.

**Senator Walker:** Yes, we should ask them questions on that.

**Senator Cook:** I suppose the principal question to ask them, to start off with, is whether there are any tax systems which take account of imputed rent on owner-occupied homes.

**The Chairman:** Well, is it suggested in that material that this \$47 billion of untaxed income should be reduced, when you are considering tax positions of various taxpayers?

**Mr. Gillespie:** Yes, Mr. Chairman, I think the thrust of most of the budget measures is to reduce the amount of untaxed income.

**The Chairman:** Then how do you justify making this the basis for justifying reducing the amount of untaxed income—in other words, exposing more of the income of the taxpayer to tax as the reverse of it? How can you say that \$47 billion is the target figure? First of all, to what extent in dollars have they left untouched any of those items?

**Mr. Gillespie:** They have left untouched, certainly, imputed rent on owner-occupied homes; to a certain extent they have left untouched the exclusion for the principal residence, and I will come to that later this morning. However, they have dug deeply into the other four items.

As we saw yesterday, they are going to include in income accrued but unrealized interest income, for example. With respect to deductions, as again we saw yesterday, they are going to reduce the amount of deductions available with respect to interest costs.

**The Chairman:** What would the sum total of those amount to?

**Mr. Gillespie:** I couldn't tell you, Mr. Chairman. I don't know.

**The Chairman:** It is possible, I would think, to obtain that.

**Mr. Gillespie:** There is in the budget papers tabled on November 12, starting at page 3, a summary of the federal revenue impact of each of the changes, which would show for the next four fiscal years the revenue year-by-year that is expected to be received by the federal government.

[Traduction]

**Le sénateur Lang:** Monsieur Gillespie, ce montant de 4,5 milliards de dollars tient-il compte seulement du loyer brut imputé? Ou fait-il entrer en ligne de compte le loyer brut et enlève-t-il les impôts, les frais d'entretien et les pertes d'intérêt imputées sur la propriété d'une maison et d'autres placements? Si on commençait à tenir compte de ces chiffres, à mon avis, ce montant de 4,5 milliards de dollars tomberait à zéro.

**M. Gillespie:** En jetant un coup d'œil rapide au document, je ne vois aucune discussion détaillée à ce sujet.

**Le président:** Il faudrait l'inscrire dans le compte rendu afin d'en discuter lorsque les agents du ministère seront ici.

**Le sénateur Walker:** Nous devrions leur poser des questions à ce sujet.

**Le sénateur Cook:** Je suppose que la principale question à leur poser, pour commencer, est de savoir s'il y a des systèmes fiscaux qui tiennent compte du loyer imputé sur les logements occupés par les propriétaires.

**Le président:** Eh bien, laisse-t-on entendre dans le document que ce revenu non imposé de 48 milliards de dollars devrait être réduit, lorsque l'on considère la situation fiscale de divers contribuables?

**M. Gillespie:** Oui, monsieur le président, je pense que la plupart des mesures budgétaires visent à réduire le montant du revenu non imposé.

**Le président:** Alors, comment justifiez-vous qu'on se base sur ces mesures pour réduire le montant du revenu non imposé—en d'autres termes, imposer une plus grande partie du revenu du contribuable au lieu du contraire? Comment pouvez-vous dire que ce montant de 47 milliards de dollars est le chiffre cible? Tout d'abord, dans quelle mesure, en termes de dollars, a-t-on laissé intact l'un quelconque de ces types de dépenses?

**M. Gillespie:** On a laissé intact, assurément, le loyer imputé sur les logements occupés par les propriétaires; dans une certaine mesure, on a laissé intact l'exonération des gains sur les résidences principales; j'y reviendrais plus tard au courant de la matinée. Cependant, on a puisé pas mal dans les quatre autres types de dépenses.

Comme nous l'avons vu hier, on inclura dans le revenu le revenu avec intérêts courus mais non réalisés, par exemple. Pour ce qui est des déductions, comme nous l'avons encore une fois vu hier, on va réduire le montant des déductions disponibles à l'égard des coûts des intérêts.

**Le président:** Quelle en serait la somme totale?

**M. Gillespie:** Je ne pourrais vous le dire, monsieur le président. Je ne le sais pas.

**Le président:** Il serait possible, à mon avis, de le savoir.

**M. Gillespie:** A partir de la page 3 des documents budgétaires déposés le 12 novembre, on trouve un résumé des répercussions sur les recettes fédérales de chacune des modifications, qui indiquerait pour les quatre prochaines années financières les recettes annuelles que le gouvernement fédéral s'attend à toucher.



[Text]

**The Chairman:** That means in all or in relation to these particular items that have been changed from the position of untaxed to taxable?

**Mr. Gillespie:** Well, they identify the major changes that are being proposed by the budget measures. In most cases they will result in increased revenue, but in a few cases there will be a negative revenue impact.

**The Chairman:** But the effect overall would be to reduce the \$47 billion.

**Mr. Gillespie:** Oh, yes, absolutely.

**The Chairman:** That is what I was trying to get at. What is that \$47 billion likely to become?

**Mr. Gillespie:** Well, I think the net fiscal revenue increase for 1982-1983—

**Senator Cook:** Excuse me. May I interrupt you? They say the \$47 billion will bring in \$13.8 billion in tax. So they are using a rate of about 30 per cent, are they not, on the whole thing? That means that if the principal residence gains are excluded, they are talking about \$27 billion or \$28 billion of income on which they will get about \$9 billion tax.

**Mr. Helmut Birk, (Thorne Riddell), Adviser to the Committee:** If all of these items were to be fully taxed.

**Senator Cook:** Yes. They are talking really about \$30 billion, because 30 per cent of \$30 billion would be \$9.3 billion, approximately. That is just a rough, ballpark figure. So they are still going to exclude the \$17 billion in respect of principal residences and imputed rent, and they still have their minds set on taxing about \$30 billion which they are not now taxing.

**Mr. Gillespie:** Yes. Well, they are not doing a complete job, though. They are leaving personal exemptions, for example.

**Senator Cook:** If they did do a complete job, they would be taxing \$30 billion.

**Mr. Gillespie:** Yes, that is right.

**The Chairman:** With respect to all that you have on the screen at the moment in relation to untaxed income, if the character of that were changed so that all income became taxable, then you would achieve a position of \$13.8 billion of additional tax, and that would wipe out the family exemptions.

**Mr. Gillespie:** Absolutely.

**The Chairman:** And the children's exemptions.

**Mr. Gillespie:** Yes.

**The Chairman:** And I take it on the point that Senator Lang raised with respect to veterans' pensions, et cetera, that, if they are to be taxed, their non-taxability has been reflected in these figures.

**Mr. Gillespie:** Yes.

[Traduction]

**Le président:** C'est-à-dire pour tous les types de dépenses particulières non imposées qui sont devenues imposables?

**M. Gillespie:** Eh bien, on a cerné les principales modifications qui sont proposées dans les mesures budgétaires. Dans la plupart des cas, elles entraîneront des recettes accrues, mais dans quelques-uns, les répercussions sur les recettes seront négatives.

**Le président:** Mais l'effet global serait de réduire le montant de 47 milliards de dollars.

**M. Gillespie:** Oh oui, absolument.

**Le président:** C'est ce à quoi j'essayais d'en venir. Qu'est-ce qui arrivera probablement à ce montant de 47 milliards de dollars?

**M. Gillespie:** Eh bien, je pense que l'augmentation nette des recettes fiscales pour 1982-1983—

**Le sénateur Cook:** Excusez-moi. Puis-je vous interrompre? On dit que le montant de 47 milliards de dollars rapportera 13,8 milliards de dollars en impôts. Ainsi, on se sert d'un taux d'environ 30 p. 100, n'est-ce pas, pour le montant entier? Ainsi, si les gains sur les résidences principales sont exonérés, on parle alors de recettes de 27 ou 28 milliards de dollars sur lesquelles on obtiendra des impôts d'environ 9 milliards de dollars.

**M. Helmut Birk, (Thorne Riddell), conseiller du Comité:** Si toutes ces dépenses devaient être entièrement imposées.

**Le sénateur Cook:** Oui. On parle en réalité d'environ 30 milliards de dollars, parce que 30 p. 100 de 30 milliards de dollars représenteraient environ 9,3 milliards. Ce n'est qu'un chiffre approximatif. Ainsi, on va toujours exonérer le montant de 17 milliards de dollars pour ce qui est des résidences principales et du loyer imputé, et on a toujours l'intention d'exiger un impôt sur environ 30 milliards de dollars non imposés actuellement.

**M. Gillespie:** Oui. Eh bien, on ne tient pas compte de tout comme, par exemple, des exemptions personnelles.

**Le sénateur Cook:** Si on tenait compte de tout, on exigerait un impôt sur les 30 milliards de dollars.

**M. Gillespie:** Oui, c'est exact.

**Le président:** Pour ce qui est de tout ce que vous voyez pour l'instant sur l'écran en ce qui a trait au revenu non imposé, si la situation changeait de sorte que tout le revenu devenait imposable, alors on aurait 13,8 milliards de dollars en impôt supplémentaire, ce qui effacerait les exemptions familiales.

**M. Gillespie:** Absolument.

**Le président:** Et les exemptions pour enfants.

**M. Gillespie:** Oui.

**Le président:** Et si je me reporte au point que le sénateur Lang a soulevé en ce qui a trait aux pensions versées aux anciens combattants, et cetera, si elles doivent être imposées, leur non-imposition a été reflétée dans ces chiffres.

**M. Gillespie:** Oui.



[Text]

**The Chairman:** So on which side of the ledger do we put them now? Do they still continue in that way?

**Mr. Gillespie:** Well, this is just as justification for taking away some of the tax expenditures.

**The Chairman:** It looks like rank speculation. You are dealing with items which you know you would not change. There are items you wouldn't dare to change, like the family exemptions and the children's exemptions. But do they propose to change the situation in relation to veterans' pensions?

**Mr. Gillespie:** No.

**The Chairman:** However, they do not say anything about the matter?

**Mr. Gillespie:** No. Fortunately, though, they do not propose to do anything about it in this budget.

**The Chairman:** But they do not say that?

**Senator Cook:** As a matter of personal interest, what is the total amount of personal income tax collected now?

**Mr. Gillespie:** In 1979 the personal income subject to tax was \$109 billion, which resulted in federal income tax paid of \$17 billion.

**Senator Cook:** So if the theory holds, the government will simply double the tax, is that correct?

**Mr. Gillespie:** That is right.

**Senator Cook:** In effect, they are saying, "We are very kind because we could really double it from \$17 billion to \$34 billion if we taxed all your income."

**Mr. Gillespie:** Or, conversely, they could halve the tax rate.

**Senator Cook:** Yes, for the time being, but next year it would probably start going up.

**The Chairman:** What is the provision in the present income tax law in relation to veterans' pensions? Is there a specific provision for exemption from tax?

**Senator Lang:** If my recollection serves me correctly, Mr. Chairman, there is.

**Mr. Birk:** Yes, there is.

**The Chairman:** And this budget does not propose any change to that provision?

**Mr. Gillespie:** No.

**The Chairman:** So, because it does not say anything about it, that exemption still remains, is that correct?

**Mr. Gillespie:** Yes.

Moving to the personal tax rates, the budget paper indicates, if any of you have it at page 13 the proposed 1982 federal marginal tax rates. It is proposed that for higher incomes substantial reductions be granted to individual personal tax rates. The tax rates that existed heretofore, of 36 per cent, 39 per cent and 43 per cent, are all reduced to 34 per cent. The

[Traduction]

**Le président:** Alors, de quel côté du registre les inscrivons-nous maintenant? Est-ce que la situation reste la même pour ces pensions?

**M. Gillespie:** Eh bien, c'est une bonne raison pour réduire certaines des dépenses fiscales.

**Le président:** Cela ressemble à de la pure spéculation. Vous traitez des points que vous savez que vous ne modifierez pas. Il y a des points que vous n'oseriez pas modifier, telles que les exemptions familiales et les exemptions pour enfants. Mais propose-t-on de modifier la situation pour ce qui est des pensions versées aux anciens combattants?

**M. Gillespie:** Non.

**Le président:** Cependant, on n'en parle pas du tout?

**M. Gillespie:** Non. Heureusement, on ne propose rien à ce sujet dans le budget.

**Le président:** Mais on ne le dit pas?

**Le sénateur Cook:** Pour mon intérêt personnel, quel est le montant total d'impôt sur le revenu des particuliers recueilli à l'heure actuelle?

**M. Gillespie:** En 1979, le revenu des particuliers imposable était de 109 milliards de dollars, ce qui a entraîné le versement de 17 milliards de dollars d'impôt fédéral.

**Le sénateur Cook:** Alors, si on se fie à la théorie, le gouvernement doublera simplement l'impôt, n'est-ce pas?

**M. Gillespie:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** En effet, on dit: «Nous sommes très bons, parce que nous pourrions réellement le faire passer de 17 à 34 milliards de dollars si nous imposions tout votre revenu.»

**M. Gillespie:** Ou, au contraire, on pourrait réduire de moitié le taux d'imposition.

**Le sénateur Cook:** Oui, pour l'instant, mais l'année suivante, il commencerait à augmenter.

**Le président:** Quelle est la disposition de la loi actuelle de l'impôt sur le revenu pour ce qui est des pensions versées aux anciens combattants? Y a-t-il une disposition précise les exonérant d'impôt?

**Le sénateur Lang:** Si ma mémoire est bonne, monsieur le président, il y en a une.

**M. Birk:** Oui, il y en a une.

**Le président:** Et le budget ne propose aucune modification à cette disposition?

**M. Gillespie:** Non.

**Le président:** Ainsi, parce qu'on n'en parle pas, cette exonération existe toujours, n'est-ce pas?

**M. Gillespie:** Oui.

Pour ce qui est des taux d'imposition sur le revenu des particuliers, le document budgétaire, si quelqu'un d'entre vous la en main, indique à la page 13 les taux marginaux d'impositions proposés en 1982. Il est proposé que pour les revenus plus élevés, des déductions substantielles soient accordées aux taux d'impositions des particuliers. Les taux maximaux d'imposi-

## [Text]

reduction in top rates will apply to a taxable income of \$53,376 for 1982. For any taxable income in excess of that amount, the rate will be reduced from 43 per cent to 34 per cent. So there is a net federal tax reduction of 9 per cent.

**Senator Cook:** Inasmuch as the provincial taxes at the present time are a percentage of the federal taxes, the reduction will really be greater than 34 per cent, will it not?

**Mr. Gillespie:** Senator Cook, that is a good point because it emphasizes, if you like, the tax reduction in all provinces except Quebec, which fixes its own tax rates. Of course, being resident in Quebec, we are anxiously awaiting Mr. Parizeau's budget in May to see whether he will either take away some of the federal benefit or, possibly—although, this is perhaps too hopeful—reduce Quebec taxes so that Quebec taxpayers can enjoy the increased tax benefit and be on the same footing as they were heretofore with taxpayers in other provinces. There is also the possibility, I suppose, that the other provinces might "jump into the gap" and increase their revenues, but we have not had any indication of that yet.

**Senator Lang:** Can the provinces do such a thing unilaterally?

**Mr. Gillespie:** Yes.

**Senator Cook:** I believe the Ontario provincial government is bringing down its budget next week.

**Senator Lang:** It is in May, so it will be within the next week or so.

**Senator Walker:** And they can raise their tax rates because there will not be an election in the near future.

**Mr. Gillespie:** If the provinces do not change the rate, the top rate of tax for individual taxpayers will range from 47 per cent to 54 per cent in provinces other than Quebec, which compares favourably to a range of 59.55 per cent in Alberta to 67.82 per cent in Saskatchewan prior to the changes. The old top rate for Quebec was 68.9 per cent, and as long as Mr. Parizeau does not make any changes, that rate will drop to 60.4 per cent. So there will be approximately a 10 per cent difference between the marginal rates paid by Quebec taxpayers and taxpayers in other provinces. If the average provincial tax rate is 47 per cent, the top personal rate would be approximately 50 per cent.

This last slide raises the question raised by Senator Cook: "What will the provinces do?" We will just have to be patient.

**Senator Cook:** And apprehensive.

**Mr. Gillespie:** So much for the good news. The federal tax credit under the Income Tax Act as it is today, prior to budget amendments, reduces tax payable by individuals by 9 per cent with a minimum of \$200 and a maximum of \$500 per

## [Traduction]

tions qui existaient jusqu'ici, soit 36, 39 et 43 p. 100, sont tous réduits à 34 p. 100. La réduction des taux maximaux s'appliquera à un revenu imposable de 53 376 \$ pour 1982. Pour tout revenu imposable dépassant ce montant, le taux sera réduit de 43 à 34 p. 100. Ainsi, la réduction nette de l'impôt fédéral est de 9 p. 100.

**Le sénateur Cook:** A l'heure actuelle, dans la mesure où les taxes provinciales représentent un pourcentage des taxes fédérales, la réduction sera en réalité supérieure à 34 p. 100, n'est-ce pas?

**M. Gillespie:** Sénateur Cook, voilà un point intéressant parce qu'il souligne, si vous voulez, la réduction de l'impôt dans toutes les provinces, sauf le Québec, qui fixe ses propres taux d'impositions. Évidemment, comme M. Parizeau réside au Québec, nous attendons avec impatience le budget qu'il déposera en mai afin de voir s'il enlèvera certains avantages fédéraux ou—nous sommes peut-être trop optimistes—s'il réduira les taxes du Québec de sorte que les contribuables québécois puissent jouir des avantages fiscaux accrus et être sur un pied d'égalité, comme ils l'étaient jusqu'ici, avec les contribuables des autres provinces. Il existe également la possibilité, je suppose, que les autres provinces « sautent sur l'occasion » et augmentent leurs recettes, mais nous n'en avons encore eu aucune indication.

**Le sénateur Lang:** Les provinces peuvent-elles faire pareille chose unilatéralement?

**M. Gillespie:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Je pense que le gouvernement de l'Ontario déposera son budget la semaine prochaine.

**Le sénateur Lang:** C'est en mai, donc au courant de la semaine prochaine.

**Le sénateur Walker:** Et il peut augmenter ses taux d'imposition parce qu'il n'y aura pas d'élections dans un avenir rapproché.

**M. Gillespie:** Si les provinces ne modifient pas les taux, le taux d'imposition maximal exigé des contribuables variera entre 47 et 54 p. 100 dans les provinces autres que le Québec, ce qui se compare favorablement à un taux de 59,55 p. 100 en Alberta et de 67,82 p. 100 en Saskatchewan, avant les changements. L'ancien taux maximal était de 68,9 p. 100 au Québec et, aussi longtemps que M. Parizeau n'apportera pas de modifications, ce taux baissera à 60,4 p. 100. Ainsi, il y aura une différence d'environ 10 p. 100 entre les taux marginaux payés par les contribuables du Québec et ceux des autres provinces. Si le taux moyen d'imposition provinciale est de 47 p. 100, le taux maximal d'imposition sur le revenu des particuliers serait d'environ 50 p. 100.

La dernière diapositive soulève à nouveau la question posée par le sénateur Cook: «Que feront les provinces?» Il nous faudra être patients.

**Le sénateur Cook:** Et inquiets.

**M. Gillespie:** Et voilà pour les bonnes nouvelles. En vertu de la loi actuelle de l'impôt sur le revenu, le crédit d'impôt fédéral, avant les modifications budgétaires, permet de réduire l'impôt payable par les contribuables de 9 p. 100, avec un



[Text]

individual. So for 1981 the maximum federal tax credit for a couple with one spouse with taxable income was \$500. However, if both spouses had sufficient income, the maximum tax credit was raised to \$1,000. The budget proposes that there be a flat \$200 tax credit for each individual, so that the maximum per couple would be reduced from \$1,000 to \$400. That is the tax credit.

The next item is the principal residence. As we know now, in the case of a married couple, both spouses are able to claim a principal residence provided both residences are, ordinarily, inhabited by them during the year. One spouse could claim, as a principal residence, the house in the city, and the other could claim the summer cottage. It was also possible to have a residence owned by a child under 18 and claim a further principal residence exemption.

**Senator Buckwold:** Are you taking questions as you go along?

**Mr. Gillespie:** Yes.

**Senator Buckwold:** Is this a retroactive proposal or is it from now on in?

**Mr. Gillespie:** It is retrospective in the sense that it will affect those second residences owned today. It is not in the sense, as we understand, that the value to the end of 1982 will be protected so that any gain on the second residence will only be measured from any increase in value beyond 1982. That is just our understanding, and we will have to wait to see what the bill will provide.

**Senator Buckwold:** It could be a form of retroactive legislation?

**Mr. Gillespie:** Yes, it could.

**Senator Lang:** Would a capital loss be taken into consideration?

**Mr. Gillespie:** I doubt it. It would relate to personal-use property, that is, property that really depreciates with use and so I doubt you would be able to claim a capital loss.

**Senator Buckwold:** I do not think there are too many capital losses on houses.

**Senator Lang:** As of the end of last year, there would be at least 1 30 per cent loss on second residences in Ontario.

**Senator McIlraith:** Some substantial capital losses have been incurred by Ontario residents who owned property in Quebec.

**Mr. Gillespie:** The budget proposes that there be only one principal residence per family. We assume they will only tax gains up to 1981. It raises a question.

**Senator Cook:** In the case of a taxable residence?

[Traduction]

minimum de 200 \$ et un maximum de 500 \$ par personne. Ainsi, pour 1981, le crédit maximal d'impôt fédéral pour un couple dont un conjoint touche un revenu imposable était de 500 \$. Cependant, si les deux conjoints touchent un revenu suffisant, le crédit d'impôt maximal est passé à 1 000 \$. Le budget propose un crédit d'impôt uniforme de 200 \$ pour chaque personne, de sorte que le montant maximum par couple serait réduit de 1 000 \$ à 400 \$. C'est ça le crédit d'impôt.

Le point suivant qui nous occupe est la résidence principale. Comme nous le savons maintenant, dans le cas d'un couple marié, les deux conjoints peuvent demander une exonération pour une résidence principale pourvu que d'ordinaire ils séjournent dans les deux résidences au cours de l'année. Un conjoint pouvait réclamer une exonération de résidence principale pour la maison de la ville tandis que l'autre conjoint pouvait également le faire pour la maison d'été. Il était également possible qu'un enfant de moins de 18 ans désigne une maison comme résidence principale et réclame une exonération.

**Le sénateur Buckwold:** Peut-on vous poser des questions au fur et à mesure?

**M. Gillespie:** Oui.

**Le sénateur Buckwold:** S'agit-il d'une proposition rétroactive ou est-elle en vigueur à partir de maintenant?

**M. Gillespie:** Elle est rétrospective en ce sens qu'elle touchera les résidences secondaires qu'un couple possède aujourd'hui. Elle ne l'est selon moi dans le sens où sa valeur jusqu'à la fin de 1982 sera protégée de sorte que tout gain en capital réalisé sur cette deuxième résidence ne sera calculée que d'après toute hausse de valeur après 1982. C'est de cette façon que nous le comprenons et il nous faudra attendre afin de voir ce que prévoiera le projet de loi.

**Le sénateur Buckwold:** Il pourrait s'agir en quelque sorte d'une loi rétroactive?

**M. Gillespie:** Oui, c'est possible.

**Le sénateur Lang:** Tiendrait-on compte d'une perte en capital?

**M. Gillespie:** J'en doute. Cette proposition viserait une propriété servant à un usage personnel, c'est-à-dire une propriété qui se déprécie vraiment d'une année à l'autre de sorte que je doute qu'on puisse réclamer une perte en capital.

**Le sénateur Buckwold:** Je ne crois pas qu'il y ait beaucoup de perte en capital sur les maisons.

**Le sénateur Lang:** A partir de la fin de l'an dernier, la perte était d'au moins 30p. 100 sur les résidences secondaires en Ontario.

**Le sénateur McIlraith:** Les résidents de l'Ontario possédant une propriété au Québec ont subi de lourdes pertes en capital.

**M. Gillespie:** Le budget propose qu'il y ait une seule résidence principale par famille. Nous supposons que les gains en capital seront imposés jusqu'en 1981. Cela soulève une question.

**Le sénateur Cook:** Dans le cas d'une résidence imposable?



[Text]

**Mr. Gillespie:** Yes.

**Senator Cook:** So I assume you would have to elect.

**Mr. Gillespie:** You have to elect a principal residence when you dispose of the residence. I do not anticipate you will have to elect immediately. You could save your options until such time as you dispose of one residence or the other.

One question that remains unanswered in my own mind is: What happens to the individual? We are talking about capital loss. What happens to the individual who paid for his residence at the peak of the market? The market has slumped considerably since that time. Does he measure his gain from his cost or from his January 1, 1982 value? There were transitional rules which provided for that kind of situation in the tax reform at the end of 1971. There is no reference in the budget material that the same type of measure will apply to the second residence. Again, we will have to wait and see.

The other proposal is that the principal residence exemption shall not be available to unmarried individuals under age 18. The corollary of that, of course, is that married children under 18 will be entitled to have a principal residence exemption.

The next item is the prescribed rate of interest which will be payable on arrears of tax and overpayments of tax. Prior to budget night, the current prescribed rate was fixed by regulation at 12 per cent. The budget proposes that, rather than being fixed from time to time by regulation, a formula be built in so that the prescribed rate of interest will be adjusted quarterly based on the treasury bill rate of the first month of the preceding quarter so that the October treasury bill rate for 1981 governed the term of the prescribed rate of interest for the first quarter of 1982. The October rate determined that the prescribed rate of interest from January to March, 1982, was to be 19 per cent. That was quite a jump from 12 per cent. However, on December 18, that 19 per cent was reduced, by declaration by the minister, to 16 per cent. I understand that the present rate for the second quarter of 1982 is 15 per cent.

I now turn to pension income deductions. Currently, individual taxpayers are entitled to deduct a maximum of \$1,000 per year for pension income received. The budget proposes to limit the kinds of pensions or the instances where pension income can be deducted. They will not allow a deduction for any lump sum payments paid out of a pension plan; they will only allow the \$1,000 deduction for regular annuity-type payments.

It was quite common for taxpayers being employed, receiving termination payments or retiring allowances upon ceasing to be employed, finding other job opportunities and, instead of using those payments immediately, transferring them into an RRSP or a pension fund. The budget proposes that in any instances where a taxpayer makes such a contribution to an RRSP or a pension fund, he shall not be entitled to a \$1,000 deduction in that year. The net result is that you are not

[Traduction]

**M. Gillespie:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Je suppose qu'il vous faudrait alors faire un choix.

**M. Gillespie:** Il vous faudra choisir une résidence principale lorsque vous vous départirez d'une propriété. Je ne crois pas qu'il vous faudra choisir immédiatement. Vous pourriez différer votre choix jusqu'à ce que vous vous débarrassiez de l'une ou de l'autre.

Une question reste malgré tout sans réponse: qu'arrive-t-il aux particuliers? Nous parlons de pertes en capital. Qu'arrive-t-il au particulier qui a acheté sa maison au plus fort du marché? Le marché a chuté considérablement depuis. Calcule-t-il son gain en fonction du prix d'achat ou de la valeur de sa maison au 1<sup>er</sup> janvier 1982? Au moment des réformes fiscales appliquées la fin de 1971, on avait prévu des règles transitoires pour ce genre de situation. Il n'est aucunement fait mention dans le budget que le même genre de mesures s'appliquera pour la résidence secondaire. Il nous faudra attendre.

Il est ensuite proposé que l'exonération de résidence principale puisse être réclamée par les enfants non mariés de moins de 18 ans. Il s'ensuit donc, il va sans dire, que les enfants mariés de moins de 18 ans auront droit à une exonération de résidence principale.

Nous passons maintenant à la question du taux d'intérêt prescrit qui sera applicable aux arriérés et aux paiements en trop d'impôt. Avant la présentation du budget, le taux d'intérêt prescrit était fixé à 12p. 100 par voie de règlement. Le budget propose que, plutôt que de le fixer régulièrement par voie de règlement, on prévoit une formule permettant que le taux d'intérêt prescrit soit rajusté tous les trois mois et qu'il soit fixé en fonction du taux d'intérêt des bons du Trésor en vigueur pendant le premier mois du trimestre précédent de sorte que le taux des bons du Trésor pour le mois d'octobre dictait le taux d'intérêt pour le premier trimestre de 1982. En se fondant sur le taux d'octobre, il a donc été décidé que le taux prescrit de janvier à mars 1982, serait de 19p. 100. Quel bond important à partir de 12p. 100. Le 18 décembre toutefois, celui-ci a été ramené par le Ministre à 16p. 100. Je crois que le taux actuel pour le deuxième trimestre de 1982 est de 15p. 100. Je passe maintenant aux déductions pour revenus de pensions.

À l'heure actuelle, les contribuables ont droit à une déduction maximale de 1 000 \$ par an pour les revenus de pensions. Le budget propose de limiter les types de pensions ou les cas où le revenu de pension peut être déduit. On ne permettra pas de déduire la totalité du montant de la pension; ne sera permise qu'une déduction de 1 000 \$ à l'égard des paiements périodiques de pension ordinaire.

Il arrivait assez fréquemment que des contribuables qui travaillaient encore, avaient touché une pension de retraite ou des prestations de retraite au moment où elles avaient cessé de travailler, s'étaient trouvé un nouvel emploi et, au lieu d'utiliser immédiatement cet argent, en avaient versé le montant dans un REER ou un régime de pension. Le budget propose que dans tous les cas où un contribuable verse une contribution de ce genre à un REER ou une pension de retraite, il n'ait pas

[Text]

entitled to any pension deduction unless you are, in fact, retired.

**The Chairman:** What is the situation if you retire from one job and go to work at something else?

**Mr. Gillespie:** If you are in that circumstance and you opt to receive your pension income from your first employer, you would be entitled to the \$1,000 deduction but, if you opt to defer paying tax, you could take that pension income and put it into an RRSP or another pension plan, in which case you would not be entitled to the \$1,000 deduction.

The next item deals with investment income deduction. What I am about to say also applies to the pension income deduction. There is provision in the act whereby, in the event one spouse cannot use certain deductions, those deductions are transferable to the other spouse. This is advantageous where one spouse has considerably more taxable income than the other spouse, or the other spouse has little or no taxable income.

Assuming that one spouse has no income other than that qualifying for the pension and investment income deduction, under the new rules, instead of being entitled to deduct the full thousand dollars, the spouse receiving the transfer of the deduction will only be entitled to deduct the excess of the pension income over \$550 that may give rise to the transfer of the deduction. Under the old rules, for example, if there were a thousand dollars pension income, and because of personal exemptions the wife, typically, did not need to use the thousand-dollar pension deduction, she could transfer it to her husband, and he would have been entitled to a thousand-dollar deduction; under the new rules, he is only entitled to a thousand-dollar deduction, less the \$550, which is \$450.

Pursuant to section 109 of the Income Tax Act, taxpayers are entitled to certain deductions for dependents, including spouses and children. In certain circumstances, taxpayers are entitled to certain deductions for parents and grandparents, if the parents or grandparents are dependent on the taxpayer. Taxpayers are also entitled to deductions for brothers and sisters if they are under the age of 21, or if they are dependent. In certain circumstances, taxpayers are also entitled to deductions for grandchildren.

The budget proposes that for any of those dependents who are non-residents, a deduction will only be claimable in respect to spouses and children. There will be no deductions available for parents, grandparents, brothers, sisters and grandchildren.

**Senator Buckwold:** Does that mean if a taxpayer is supporting a father in a nursing home, that taxpayer cannot deduct that expense?

[Traduction]

le droit de réclamer cette déduction de 1 000 \$ cette année-là. L'effet de cette mesure est que vous n'avez pas droit de vous prévaloir de la déduction pour revenus de pensions à moins que vous ne soyez bel et bien à la retraite.

**Le président:** Que se passe-t-il si vous prenez votre retraite et vous trouvez un nouvel emploi?

**M. Gillespie:** Si vous preniez votre retraite et décidiez de toucher la pension que vous doit votre premier employeur, vous auriez alors droit à cette déduction mais, si vous décidiez de ne pas payer d'impôt sur ce montant, vous pourriez alors investir ce revenu de pension dans un REER ou dans autre régime de pension, auquel cas vous n'auriez pas droit à cette déduction de 1 000 \$.

Nous parlerons maintenant de la déduction pour revenus de placement. Ce que je vais dire s'applique également à la déduction pour revenus de pension. La loi prévoit que, au cas où le conjoint ne pourrait se prévaloir de certaines déductions, ces dernières peuvent être transférées à l'autre conjoint. Voilà qui est avantageux lorsque le revenu imposable d'un conjoint est beaucoup plus élevé que celui de l'autre ou que l'autre conjoint n'a pour ainsi pas de revenus imposables.

A supposer qu'un conjoint n'ait aucun revenu autre que celui qui donne droit à la déduction pour revenus de pension et de placement, en vertu du nouveau système, au lieu d'être autorisé à déduire le plein montant, le conjoint qui bénéficie du transfert de la déduction n'aura droit de déduire que le revenu reçu au-delà de 550 \$ qui peut entraîner le transfert de la déduction. Auparavant, par exemple, lorsque le revenu de pension était de 1 000 \$, et compte tenu des exemptions personnelles, l'épouse, habituellement, n'avait pas besoin de se prévaloir de la déduction de pension de 1 000 \$ car elle pouvait transférer ce montant à son mari qui avait droit à une déduction de 1 000 \$; si les nouvelles règles sont appliquées, ce dernier n'aurait droit qu'à une déduction de 1 000 \$, moins 550 \$, c.-à-d. 450 \$.

Conformément à l'article 109 de la Loi de l'impôt sur le revenu, les contribuables ont droit à certaines déductions pour les personnes à charge, y compris les conjoints et les enfants. Dans certaines circonstances, les contribuables ont droit à certaines déductions pour les parents et les grands parents si ces derniers sont à la charge du contribuable. Les contribuables ont également droit à des déductions pour les frères et les sœurs, s'ils sont âgés moins de 21 ans ou s'ils sont âgés de 21 ans ou plus et fréquentent l'école ou s'ils sont à leur charge. Dans certaines circonstances, les contribuables ont également droit à des déductions pour des petits-fils ou des petites-filles.

Le budget propose que pour n'importe quelle de ces personnes à charge qui ne résident pas au Canada, la déduction soit limitée aux sommes versées aux conjoints et aux enfants. Il n'y aura plus de déductions pour les parents, les grands parents, les frères, les sœurs les petits-fils et les petites-filles.

**Le sénateur Buckwold:** Est-ce que cela signifie que si un contribuable doit faire vivre son père dans une maison de repos, il ne pourra déduire cette dépense?



[Text]

**Mr. Gillespie:** He would be entitled to deduct that expense if the father were living in Canada; if the father were living in England, India or anywhere else, he would not be entitled to that deduction.

**Senator Lang:** I believe that there has been misrepresentation in this area in Toronto by new immigrants.

**Mr. Gillespie:** There certainly has been a considerable amount of case law dealing with this. People have tried to deduct in respect of dependents living overseas. In trying to police this, I am sure that this has been an administrative headache for the department. I am sure that it has been the subject of some abuse.

**Mr. Birk:** Particularly since it is almost impossible to obtain proof of income of those dependents in foreign countries.

**Senator Cook:** It is also difficult to determine whether they are alive.

**Mr. Birk:** That, too.

**Mr. Gillespie:** The next item I wish to cover is income splitting. Generally speaking, this is not an area which has been affected by the budget, but there are one or two measures that are included in the budget.

There are a number of ways of splitting income, and, as we know, the ability to split income between spouses, where one spouse has a considerable amount of taxable income and the other has little or no taxable income, is advantageous because of the graduated rates of tax applicable to individuals. There are a number of ways that income can be split legitimately. For example, one spouse can be employed in a business operated by the other, and provided that that spouses remuneration is reasonable in the circumstances, that is acceptable.

Another way of splitting income is for one spouse to loan the other spouse sums of money, such sums of money usually repayable on demand and without interest. In that case, the other spouse is able to invest that income and have that income taxed at that spouse's rate of tax rather than the other spouse's.

This kind of procedure is quite common and has been adopted not only between spouses but between parents and minor children.

In order that the interest of the minor children are properly protected, it was usual to provide for a trust for those minor children, and the money would be loaned to the trust, the trust would earn the income and the income of the trust would be elected to be taxed in the hands of the children at low or no rates of tax.

There is a provision in the Budget Papers, provision (73)(e), which may affect trusts established in this manner for minor children. This provision provides that, effective after November 12, 1981, where income is distributed or designated to a beneficiary of a trust that causes undue reduction or postponement of tax, the act will be amended to take away this advantage.

[Traduction]

**M. Gillespie:** Il aurait droit de la déduire si son père vit au Canada; si le père vivait en Angleterre, en Inde ou n'importe où ailleurs, il n'aurait pas droit à ces déductions.

**Le sénateur Lang:** Je crois que certains nouveaux immigrants de la région de Toronto ont mal interprété cet article.

**M. Gillespie:** Il y a eu beaucoup de précédents à ce sujet. Des gens ont essayé de réclamer une exemption pour des personnes à charge vivant à l'étranger. Je crois que la réglementation a causé bien des problèmes au Ministère. Je suis convaincu qu'il y a eu des abus importants dans ce domaine.

**M. Birk:** Surtout qu'il est presque impossible d'obtenir des preuves du revenu de cette personne à charge vivant à l'étranger.

**Le sénateur Cook:** Il est également difficile de déterminer si ces personnes sont en vie.

**M. Birk:** Il y a également cet élément.

**M. Gillespie:** Je parlerai maintenant du partage des revenus. A proprement parler, ce domaine n'a pas été touché dans le budget; on y prévoit toutefois une ou deux mesures.

Il existe un certain nombre de moyens de partager le revenu et, comme nous le savons, la possibilité de répartir le revenu entre les conjoints lorsque le revenu de l'un d'entre eux est très élevé et que l'autre n'a pour ainsi dire pas de revenu imposable est intéressante si l'on tient compte de l'échelle des taux applicables dans chaque cas particulier. Il y a plusieurs moyens tout à fait légaux de partager les revenus. Par exemple, un conjoint peut être employé par l'entreprise dirigée par l'autre pourvu que la rémunération qu'il reçoit soit raisonnable dans les circonstances, c'est-à-dire acceptable.

Il y a également la possibilité qu'un conjoint consente un prêt à l'autre, prêt qui d'ordinaire est remboursable à demande et sans intérêt. Dans ce cas, l'autre conjoint peut investir ce revenu et obtenir que le montant soit imposé au taux consenti à son conjoint plutôt qu'au sien.

Il s'agit d'une pratique très courante à laquelle on n'a non seulement recours entre conjoints mais entre parents et enfants mineurs.

Pour que l'intérêt des enfants mineurs soit bien protégé, les parents avaient l'habitude d'établir une fiducie pour ces enfants mineurs. Voici la façon dont on procède: l'argent est versé en guise de prêt dans une fiducie dont le produit est imposé à un faible taux ou peut ne pas être imposable.

On prévoit à l'alinéa 73e) une disposition qui pourrait toucher les fiducies établies de cette façon au nom des enfants mineurs. Cette disposition prévoit que, pour application après le 12 novembre 1981, lorsqu'un montant est distribué ou alloué à l'égard d'un bénéficiaire d'une fiducie qui a pour effet de réduire indûment ou de différer l'impôt, la loi sera modifiée afin de supprimer cet avantage.



*[Text]*

We are not entirely sure what this measure is supposed to deal with, so we will have to wait and see. I suspect it was in respect of the kind of income-splitting I was just describing.

The next general area I wish to deal with is the area of employee benefits. The Income Tax Act, in section 6(1)(a) contains a very broad provision to the effect that the value of board, lodging and other benefits of any kind whatever, with certain very limited exceptions, that are received or enjoyed by a taxpayer in a year in respect of, in the course of, or by virtue of an office, are to be included in income.

So, any kind of benefit received pursuant to employment is, unless specifically excepted, subject to tax.

**The Chairman:** So this question of employee benefits has already been dealt with in the law?

**Mr. Gillespie:** That is already dealt with in the act. There has developed departmental practice whereby certain benefits have not been subject to tax.

**The Chairman:** You mean the department has not been administering the law?

**Mr. Gillespie:** That is right, for various reasons, in particular the fact that some of these benefits are very difficult to police and to determine their value.

One of the exceptions provided in the act with respect to employee benefits being subject to tax is contributions by the employer to private health service plans, including dental plans. The budget proposes that this exemption be denied and that this kind of benefit be included in the employees' income. However, he will be entitled to treat that benefit as a medical expense that is subject to deduction if the aggregate of his medical expenses exceeds 3 per cent of his income.

It was originally proposed that travel passes be included in income. This is an area where we are talking about administrative practice and not a specific provision in the act. It was an administrative practice that travel passes were not taxable. However, by a release dated January 22, 1982, the minister backtracked and stated that airline passes would only be taxable if an airline employee travelled on a space confirmed basis and paid less than 50 per cent of the regular fare. Therefore, it is now proposed that if an employee were to travel on a standby basis that benefit would not be taxable. Furthermore, in the same press release it was provided that bus and rail transportation would not be subject to tax.

It is proposed that subsidized board and lodging be subject to tax. However, there is also a provision that all employees who can demonstrate that they continue to maintain a residence elsewhere while on a temporary job assignment at a special work site, will be exempt from tax on the value of lodging, board and transportation provided by the employer. This is broader than the existing rule which provided that only where an employee was in a remote work site and supported dependents at his principal residence was he entitled to receive

*[Traduction]*

Comme nous ne sommes pas tout à fait sûrs de la portée de cette mesure, il nous faudra attendre. J'ai l'impression qu'elle s'adresse au type de partage de revenu dont je viens tout juste de parler.

Je passe maintenant à la question des avantages sociaux. L'alinéa 6(1) a) de la Loi de l'impôt sur le revenu contient une disposition très générale prévoyant que doivent être inclus dans le calcul du revenu, la valeur de la pension, du logement et autres avantages de quelque nature que ce soit, à quelques exceptions très limitées, que le contribuable a reçu ou dont il a joui dans l'année au titre, dans l'occupation ou en vertu de la charge ou de l'emploi.

Donc, tout genre d'avantage reçu en cours d'emploi est, à quelques exceptions près, imposable.

**Le président:** Cette question des avantages sociaux est donc déjà traitée dans la loi?

**M. Gillespie:** Oui. Toutefois certains ministères et organismes n'assujettissent pas certains avantages à l'impôt.

**Le président:** Vous voulez dire que ces ministères et organismes n'appliquent pas la loi?

**M. Gillespie:** C'est exact, pour diverses raisons, en raison surtout du fait que certains avantages sont très difficiles à contrôler et qu'on ne peut en déterminer la valeur.

La Loi prévoit entre autres comme exception à cet égard les contributions que verse l'employeur au régime de service de santé privé y compris les régimes d'assurance dentaire. Le budget propose que cette exemption soit refusée et que ce type d'avantage soit inclus dans le revenu de l'employé. Il aura toutefois droit de considérer cet avantage comme une dépense médicale qui peut être déductible si le montant total de ses frais médicaux est supérieur à 3 p. 100 de son revenu.

On avait tout d'abord proposé que les cartes de transport gratuit soient incluses dans le revenu. Il s'agit là d'une pratique administrative plutôt qu'une disposition précise de la loi. Ce sont les organismes qui ont décidé que les cartes de transport gratuit n'étaient pas imposables. Toutefois, dans un communiqué du 22 janvier 1982, le ministre faisait marche arrière et déclarait que les cartes de transport des compagnies aériennes ne seront imposables que si l'employé a voyagé alors qu'une place avait été confirmée et que son billet lui a coûté moins de la moitié du prix habituel. Ainsi, on propose ensuite que si un employé devait se déplacer sur demande, cet avantage ne serait pas alors imposable. Le ministre ajoutait dans le même communiqué que le transport par autobus et par chemin de fer ne serait pas imposable.

On propose que la pension et le logement subventionné soient imposables. Toutefois, on prévoit également que tous les employés qui peuvent prouver qu'ils sont en mesure d'établir une résidence ailleurs alors qu'ils assument des fonctions temporaires en un lieu de travail précis, n'auront pas à payer d'impôts sur la valeur du logement, de la pension et du transport fournis par l'employeur. Cette disposition a une plus grande portée que le règlement actuel qui prévoit que seule une personne travaillant dans un chantier éloigné, tout en

[Text]

lodging, board and transportation free. Therefore, there has been, in a sense, a broadening of the exemption.

I should also point out that the January 22 release also dealt with merchandise discounts, and stated that merchandise discounts would be exempt from tax except in extraordinary circumstances or where merchandise is purchased at unusually low prices. It also provided that employees who were able to purchase meals in cafeterias or dining rooms at low prices will not be considered to receive a benefit unless the price charged fails to cover the cost of food preparation and service. I do not know whether that release applies to the parliamentary restaurant or cafeterias.

**Senator Cook:** Previously, once a budget was announced the tax came into force. Why is it that we still do not have any legislation? How does the department treat that?

**Mr. Gillespie:** They are treating it as if the budget proposals were law.

**Senator Cook:** They are?

**Mr. Gillespie:** The taxpayers are having to govern themselves accordingly which, in some instances, is very difficult because they have not seen the draft legislation.

**Senator Cook:** The budget was tabled in November.

**Mr. Gillespie:** It was tabled on November 12.

**Senator Cook:** Today is April 28.

**Mr. Gillespie:** I am told by finance officials that we will not see the bill until June.

**Mr. Birk:** Therefore, in practice, all employers will make deductions at source under the new maximum tax rates, but many of the so-called benefits are not necessarily included in their income on a monthly basis as they are awaiting legislation, but that depends on the employer.

**Mr. Gillespie:** With respect to company cars, the budget proposes that the rules be changed. Under the Income Tax Act an employee, as I said earlier, is taxable on the benefit he receives from his employer. Included in that benefit would be the value to him of any company car furnished. The act provides that there is a minimum standby charge which, under the old rules for leased cars, the employee was considered to have received two-sixths or one-third of the leased cost as a benefit, and taxed thereon. Under the new rules with respect to leased cars, he will be considered to have received five-sixths or two and a half times the amount that was included in income under the old rules. Likewise, for a company-owned car, he was taxed on 1 per cent of the cost of the car per month. That cost has been increased to 2.5 per cent under the budget proposals.

**Mr. Birk:** The important thing to remember is that 30 per cent on an annual basis now is on the original cost of the car and not on the depreciation value. Therefore, if somebody has

[Traduction]

assurant la subsistance de personnes à charge à sa résidence principale, a le droit à la pension, au logement et au transport gratuits. C'est donc dire que dans un sens, l'exemption est élargie.

Je dois aussi faire remarquer que le communiqué du 22 janvier porte sur les escomptes. On y déclare que ces escomptes sont libres d'impôt, sauf dans des cas extraordinaires ou lorsque la marchandise est vendue à un prix inhabituellement bas. En outre, prévoit-on, les employés qui prennent leurs repas dans une cafétéria ou dans une salle à manger à prix peu élevé ne seront pas considérés comme ayant reçu un avantage, à moins que le prix du repas ne couvre pas les frais de nourriture et de service. Je ne sais pas si le communiqué traite des restaurants et des cafétérias du Parlement.

**Le sénateur Cook:** Avant, lorsqu'un budget était déposé, l'impôt entraînait en vigueur. Comment se fait-il qu'aucune loi n'ait encore été adoptée? Qu'en pense le Ministère?

**M. Gillespie:** Le Ministère estime que les propositions budgétaires ont force de loi.

**Le sénateur Cook:** Vraiment?

**M. Gillespie:** Les contribuables doivent donc agir en conséquence et, dans certains cas, cela est très difficile parce qu'ils n'ont pas pris connaissance du projet de loi.

**Le sénateur Cook:** Le budget a été déposé en novembre.

**M. Gillespie:** En effet, le 12 novembre.

**Le sénateur Cook:** Nous sommes aujourd'hui le 28 avril.

**M. Gillespie:** Des fonctionnaires du ministère des Finances me disent que le projet de loi ne sera pas adopté avant le mois de juin.

**M. Birk:** Par conséquent, en pratique, tous les employeurs vont retenir les déductions à la source suivant les nouveaux taux d'imposition maximums, mais nombre des avantages ne sont pas nécessairement inclus dans le revenu mensuel des employés qui attendent que la loi soit adoptée, mais cela dépend de l'employeur.

**M. Gillespie:** En ce qui concerne les automobiles fournies par les compagnies, le budget propose des règles différentes. Aux termes de la Loi de l'impôt sur le revenu, un employé, je l'ai déjà dit, est imposable pour les avantages qu'il reçoit de l'employeur, y compris la valeur que représente pour lui une automobile fournie par une compagnie. La loi prévoit des frais minimums pour droit d'usage d'une automobile; aux termes de l'ancien règlement concernant les voitures de location, il était considéré que l'employé recevait les deux sixièmes ou le tiers des coûts de location pour lesquels il était imposé. D'après le nouveau règlement concernant les voitures de location, il sera considéré qu'il reçoit les cinq sixièmes ou encore deux fois et demie le montant inclus dans son revenu d'après l'ancien règlement. Donc, pour une automobile fournie par une compagnie, il était imposé sur 1p. 100 du coût de la voiture par mois, coût qui a été porté à 2,5p. 100 d'après les propositions budgétaires.

**M. Birk:** Ce qu'il est important de se rappeler, c'est que les 30p. 100 imposés annuellement le sont aujourd'hui sur le prix d'achat de l'automobile et non sur la valeur de dépréciation.



*[Text]*

a car that cost \$15,000 he is deemed to have received the benefit of 30 per cent as long as he keeps that car.

**Senator Cook:** That would be \$4,500 a year.

**Mr. Birk:** Correct.

**Senator Buckwold:** After five years that car would be worth \$7,000, so he is paying a fortune for the use of it.

**Mr. Gillespie:** After five years he would be taxed on more than the full value of the car.

**Senator McIlraith:** For three years he is taxed on more than the depreciated value in that period.

**Mr. Gillespie:** That is right.

**Senator McIlraith:** The rate of tax is higher than the benefit he receives.

**Senator Buckwold:** Is there any amelioration for someone using a company car exclusively for business and also using his own car for personal use?

**Mr. Gillespie:** If he does not use the company car for his personal use, he will not be taxed.

**Senator Buckwold:** My own company has salesmen who use a car for travelling. When they get home, they leave it on the parking lot and use their own car over the weekend. That is not unusual.

**Mr. Gillespie:** They took the position that if the car was available for one's personal use—in other words, if one could bring it home for the weekend—then that should be taxable. It was as if one did use it.

**Senator Cook:** Even if you had your own car?

**Mr. Gillespie:** Even if you had your own car.

**Senator Buckwold:** Then they are available. If a man wanted to use it over the weekend, he could, but generally he didn't.

**Mr. Gillespie:** That kind of problem existed heretofore. It has just been emphasized.

**Senator Cook:** How do you discharge the onus? Is the onus on the taxpayer to say he did not use the car, or is it on the taxation department to say he did use it?

**Mr. Gillespie:** The onus would be on the taxpayer.

**Senator Cook:** He would go a long way to discharge it if he had his own personal car, would he not?

**Mr. Gillespie:** He would have to show that he did not use it. He would have to show that not only did he have his own personal car but that he used it to the exclusion of the company's car.

*[Traduction]*

par conséquent, si une personne possède une voiture de 15 000 \$, elle est réputée avoir reçu un avantage de 30p. 100 tant et aussi longtemps qu'elle garde la voiture.

**Le sénateur Cook:** C'est donc dire 4 500 \$ par année.

**M. Birk:** C'est exact.

**Le sénateur Buckwold:** Après cinq ans, la voiture vaudra 7 000 \$, ce qui fait que la personne paie une fortune pour utiliser cette automobile.

**M. Gillespie:** Après cinq ans, elle sera imposée sur plus que la pleine valeur de la voiture.

**Le sénateur McIlraith:** Pendant trois ans, cette personne est imposée sur plus que la valeur de dépréciation durant cette période.

**M. Gillespie:** C'est exact.

**Le sénateur McIlraith:** Le taux d'imposition est donc plus élevé que la valeur de l'avantage dont la personne profite.

**Le sénateur Buckwold:** Ne prévoit-on pas aucune amélioration pour quelqu'un qui utilise une voiture de compagnie exclusivement à des fins commerciales et qui en retour se sert de sa propre voiture à des fins personnelles?

**M. Gillespie:** Si la personne n'utilise pas l'automobile de la compagnie à des fins personnelles, elle ne sera pas imposée.

**Le sénateur Buckwold:** Dans ma compagnie, il y a des préposés aux ventes qui utilisent une voiture pour leurs déplacements. Lorsqu'ils rentrent à la maison, ils la laissent dans le stationnement et prennent leur propre voiture pour la fin de semaine. C'est courant.

**M. Gillespie:** Le Ministère a décidé que si la voiture pouvait être utilisée à des fins personnelles, en d'autres termes, si l'employé peut l'avoir à la maison la fin de semaine, eh bien alors, cet avantage doit être imposable. C'est tout comme si l'employé l'utilisait.

**Le sénateur Cook:** Même si vous avez votre propre voiture?

**M. Gillespie:** Eh oui.

**Le sénateur Buckwold:** Les voitures sont à leur disposition. Si une personne veut prendre cette voiture la fin de semaine, elle le peut, mais en général elle ne le fait pas.

**M. Gillespie:** Ce genre de problème s'est posé jusqu'ici. Il n'en est que plus aigu.

**Le sénateur Cook:** Comment le réglez-vous? Incombe-t-il alors au contribuable de dire qu'il n'a pas utilisé la voiture ou alors est-ce le ministère du Revenu qui doit prouver qu'il l'a utilisée?

**M. Gillespie:** Cette tâche incombe au contribuable.

**Le sénateur Cook:** Ce dernier pourrait prendre bien des mesures pour prouver le contraire s'il possède sa propre voiture, n'est-ce pas?

**M. Gillespie:** Il devra prouver qu'il n'a pas utilisé la voiture. Non seulement devra-t-il faire la preuve qu'il a sa voiture personnelle, mais qu'il l'a utilisée, sauf pour les besoins de la compagnie.



[Text]

**The Chairman:** As I understand it, under the law as it now stands, before the pre-budget, the basis for calculating the benefit where there is personal use by an employee is the leased cost. Under the budget, it will be—would it be the original cost to the owner of the car?

**Mr. Gillespie:** No. Under the old rules and under the new rules the benefit in respect of leased cars will be determined by the leased cost, and the benefit in respect of company-owned cars will be determined by a percentage of the original cost of the automobile. So that applied under both the old and the new rules.

**Senator Cook:** It seems to me that even if it did require to be looked at, they have been unnecessarily harsh with the new rates. They have gone from two sixths to five sixths, or from 12 per cent to 30 per cent.

**Mr. Gillespie:** I understand that we shall be hearing representatives from the automobile dealers' association next week.

**The Chairman:** That is right.

**Mr. Gillespie:** I spoke to one of their executives, and I understand that they will be raising this point at next week's meeting.

**Senator Charbonneau:** Can it not be circumvented by employees leasing their own cars and then charging the expenses to the company? I am sure that is likely to happen. I think that most of them use the car five sixths for personal use and one sixth for business.

**Senator Cook:** But will the company be allowed that charge?

**Senator Charbonneau:** Yes. That is what all my employees have been doing since this situation arose.

**Mr. Gillespie:** That would seem to be the most reasonable alternative. Have you had any experience in this connection, Mr. Birk?

**Mr. Birk:** In the past, when someone had the right to use an automobile, he automatically was deemed to have received a benefit. In 1981 there was a court case on this matter, and the individual was able to prove that although he had the right to use his automobile by having it at home, the nature of his business was such—because the car was filled with merchandise, and so on—that it made it almost impossible for him to use it for private purposes. Therefore he won the case and was not charged with the standby fee that is provided for under the law.

We understand from the department that it is their intention to bring down regulations that will establish certain mileage charges under which an employee can determine the benefit that would be applicable if he determines his private mileage as compared with the business mileage; and if his automobile is used substantially for business purposes, then mathematical-

[Traduction]

**Le président:** D'après ce que je comprends, et aux termes des dispositions de la loi actuelle, avant que le budget préliminaire ne soit adopté, pour calculer la valeur de l'avantage dans les cas où un employé utilise la voiture à des fins personnelles, on se fonde sur les frais de location. D'après le budget, on fera... est-ce qu'on va calculer à partir du prix d'achat de la voiture?

**M. Gillespie:** Non. Auparavant, et maintenant, l'avantage en ce qui concerne les voitures de location sera calculé d'après les frais de location; quant aux voitures fournies par les compagnies, l'avantage sera calculé d'après un pourcentage du prix d'achat de l'automobile. C'est donc dire que c'est ce qui s'appliquait auparavant et maintenant.

**Le sénateur Cook:** Il me semble, même s'il était nécessaire de réviser la question, que le Ministère a été inutilement sévère dans ses nouveaux taux d'imposition. On est passé d'un taux de deux sixièmes à cinq sixièmes ou de douze à trente pour cent.

**M. Gillespie:** Je crois savoir que des représentants de l'*Automobile Dealers Association* comparaitront la semaine prochaine.

**Le président:** C'est exact.

**M. Gillespie:** Je me suis entretenu avec l'un des directeurs et je crois savoir que la question sera soulevée au cours de la séance de la semaine prochaine.

**Le sénateur Charbonneau:** L'employé ne peut-il pas contourner la loi en louant sa propre voiture à la compagnie contre rémunération? Je suis sûr que certains vont le faire. Je suis sûr que pour la plupart des employés, les cinq sixièmes des kilomètres sont parcourus à la fins personnelles et un sixième pour leur travail.

**Le sénateur Cook:** Mais la compagnie aura-t-elle droit de payer ces frais?

**Le sénateur Charbonneau:** Oui. C'est ce que font tous mes employés depuis que le problème s'est posé.

**M. Gillespie:** Il me semble que c'est là une solution de rechange des plus raisonnables. Monsieur Birk, avez-vous déjà connu une telle chose?

**M. Birk:** Auparavant, lorsqu'un employé avait le droit d'utiliser une automobile, automatiquement, il était réputé avoir reçu un avantage. En 1981, les tribunaux ont été saisis d'une cause à ce sujet et la personne a réussi à faire la preuve que même si elle avait le droit d'utiliser son automobile et de l'avoir à la maison, la nature de son travail—la voiture étant remplie de marchandises, et d'autres choses—faisait en sorte qu'il lui était presque impossible de l'utiliser à des fins personnelles. Par conséquent, la personne a gagné sa cause et n'a pas été tenue de verser les frais pour droit d'usage d'une automobile prévus par la loi.

Nous croyons savoir que le Ministère a l'intention d'adopter un règlement qui fixera certains frais de kilométrage aux termes desquels un employé peut déterminer la valeur de l'avantage qui lui sera applicable s'il calcule son kilométrage à des fins particulières par opposition aux kilomètres parcourus pour son travail. Et si l'automobile est utilisée principalement

[Text]

ly the benefit resulting from the mileage charge should be less than the minimum standby fee provided.

**The Chairman:** It would appear that if it is to be based on mobility, which would appear to be the situation now, then we have to assume the cost of the benefit. But the court case to which you referred really determined, as the test, comfort and use. If one loaded the car with merchandise, one did not have the same comfort and use. Therefore, the court said, one was not subject to this benefit provision. Is that right?

**Mr. Birk:** Partly the comfort and partly the fact that he would be unlikely to drive around with his family in a car filled with merchandise.

**The Chairman:** The court might have said that he would be distributing an advertising benefit, using the car as a business.

**Mr. Birk:** In addition, the individual had a second car and therefore he could prove that he really was not using the company's car; so there could not automatically be a standby fee based on the minimums provided under the law.

**Senator Buckwold:** Mr. Birk, could you respond to the point raised concerning an employee who bought his own car and charged a fee to his company for literally letting them lease it from him, or charged them for the use of the car. Is that a way legally of circumventing this matter?

**Mr. Birk:** If the employee—and the same rule applies at the present time—is using his own private automobile and drives business mileage for the company, he is entitled to reimbursement of expenses. Those expenses are direct, in terms of gasoline and so on, operating expenses, plus a certain percentage for depreciation.

**Senator Buckwold:** He could charge a mileage rate the same as the Government of Canada.

**Mr. Birk:** He could definitely charge a reasonable mileage rate to the company and be reimbursed for those expenses. However, if the company reimburses him for the full amount of the leasing cost, it is up to the company to prove that it did not confer a taxable benefit on the taxpayer, and that instead of paying him a salary it provided him with reimbursement of his expenses, that are really the personal expenses of the individual.

**Senator Cook:** Or alternatively that the total amount was paid through earned income.

**Mr. Birk:** If it was a benefit conferred upon the employee, he would be taxed on it and the company would normally get the deduction.

**Senator Balfour:** How do they treat people who are provided with transportation because of the position they hold?

[Traduction]

pour le travail, eh bien alors, mathématiquement, la valeur de l'avantage découlant des frais de kilométrage devrait être inférieure aux frais minimums pour droit d'usage d'une voiture.

**Le président:** Il semble que si ces frais doivent être fondés sur les déplacements, ce qui me paraît être le cas maintenant, il faut alors supposer le coût de l'avantage. Mais les tribunaux, dans l'affaire dont vous avez parlé tout à l'heure, en réalité ont décrété que le critère était le confort et l'utilisation de la voiture. Si la voiture est remplie de marchandises, les passagers ne jouissent pas du même confort et ne peuvent pas l'utiliser autant. Par conséquent, le tribunal a décidé que l'employé n'était pas visé par cette disposition sur les avantages. Est-ce exact?

**M. Birk:** En partie en raison du confort et en partie dû au fait que l'employé est très peu susceptible de se promener avec sa famille dans une voiture remplie de marchandises.

**Le président:** Le tribunal aurait pu décréter que l'employé faisait de la publicité en utilisant son automobile pour les affaires.

**M. Birk:** En outre, la personne avait une deuxième voiture et par conséquent elle pouvait prouver qu'elle n'utilisait vraiment pas la voiture de la compagnie, donc, on ne pouvait lui imposer automatiquement des frais pour droit d'usage fondés sur les minimums prévus par la loi.

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur Birk, pouvez-vous nous dire ce qui arrive d'un employé qui achète sa propre voiture et qui impose des frais de location à sa compagnie pour pouvoir l'utiliser? Y a-t-il un moyen légal de contourner ce problème?

**M. Birk:** Si l'employé—et le même règlement s'applique aujourd'hui—utilise sa propre automobile à des fins personnelles et de même pour la compagnie, il a droit à un remboursement de ses frais. Ce sont des frais directement engagés pour l'essence, pour l'entretien en plus d'un certain pourcentage pour la dépréciation.

**Le sénateur Buckwold:** Il peut demander le même tarif au kilomètre que celui qu'accorde le gouvernement du Canada.

**M. Birk:** Sans aucun doute, il peut exiger un tarif raisonnable de la compagnie et se faire rembourser ces frais. Toutefois, si la compagnie lui rembourse le total des frais de location, il appartient à celle-ci de prouver qu'elle n'a pas accordé un avantage imposable au contribuable et qu'au lieu de lui verser un salaire, elle lui a remboursé ses frais qui sont en réalité des dépenses personnelles du contribuable.

**Le sénateur Cook:** Ou encore on doit prouver que le montant total a été versé sous forme de revenu.

**M. Birk:** S'il s'agissait d'un avantage accordé à l'employé, il sera imposé et la compagnie normalement obtiendra la déduction.

**Le sénateur Balfour:** Quelle est la position du Ministère à l'égard des personnes qui sont transportées gratuitement en raison du poste qu'elles occupent?



[Text]

**Mr. Birk:** If an individual is picked up in the morning by a chauffeur, and it is company policy, he would not be receiving a benefit for that.

**Senator Balfour:** It would not be a taxable benefit?

**Mr. Birk:** No.

**Senator Cook:** If you were in the club referred to by Senator Balfour, you probably would not be taxed either.

**Senator Buckwold:** I think it helps.

**Senator Lang:** Are we not talking about nickels and dimes, in a budgetary sense?

**Mr. Birk:** The use by employees of automobiles which are provided in the company, either in the form of owned cars or leased cars, is a widespread feature in our system.

**Mr. Gillespie:** In the budget papers supplied it is anticipated that the fiscal revenue effect, in respect of all these changes in employee benefits, would amount to \$175 million in 1983-84; \$195 million in 1984-85; and \$220 million in 1985-86. Those figures will be reduced, to some extent, by amendments announced since the budget.

**Senator Lang:** Do the figures you have quoted represent a tax loss?

**Mr. Gillespie:** They represent the increased tax revenue to the federal government as a result of these amendments.

**Senator Cook:** But not just arising from the use of cars.

**Mr. Gillespie:** They would include not only cars, but health insurance, and so on.

**Senator Charbonneau:** Would cabinet ministers also be taxed in this connection?

**Mr. Gillespie:** In respect of what?

**Senator Charbonneau:** Well, they get cars supplied by government, do they not?

**Senator Cook:** That is a policy question.

**Mr. Gillespie:** I do not know.

**Senator Charbonneau:** I am being slightly facetious, but I am asking the question, just the same.

**Mr. Birk:** It would seem so, because there is no exemption, unless it is covered under their specific, non-taxable allowances.

**Mr. Gillespie:** Are they taxable now, if I may ask, on such benefits?

**Senator Charbonneau:** Yes, I suppose so.

**Mr. Gillespie:** Are they taxable on the 1 per cent or two-sixth basis?

**Senator Charbonneau:** I don't know. I am asking whether they are taxed now and whether they will be in the future. If they are taxed now, obviously they will be in the future.

[Traduction]

**M. Birk:** Si une personne est conduite par un chauffeur, et que c'est là la politique de la compagnie, elle n'en reçoit aucun avantage.

**Le sénateur Balfour:** Et l'avantage ne sera pas imposable?

**M. Birk:** Non.

**Le sénateur Cook:** Si vous faisiez partie des gens dont a parlé le sénateur Balfour, vous ne seriez probablement pas imposé là-dedans non plus.

**Le sénateur Buckwold:** Je pense que ça aide un peu.

**Le sénateur Lang:** Ne s'agit-il pas ici d'économies de bouts de chandelle, en ce qui concerne le budget?

**M. Birk:** L'usage, par des employés, d'automobiles fournies par une compagnie, que ce soient des voitures qui appartiennent à la compagnie ou qu'elle loue, est très répandu chez nous.

**M. Gillespie:** Dans les documents du budget qui ont été déposés, on prévoit que les recettes fiscales concernant toutes ces modifications apportées aux avantages des employés rapporteront 175 millions de dollars en 1983-1984, 195 millions en 1984-1985 et 220 millions en 1985-1986. Dans une certaine mesure, les modifications annoncées depuis la présentation du budget viendront un peu diminuer ces chiffres.

**Le sénateur Lang:** Les chiffres que vous venez de donner constituent-ils une perte d'impôts?

**M. Gillespie:** Ce sont en réalité des recettes provenant de l'augmentation des impôts que touchera le gouvernement fédéral à la suite de l'adoption de ces amendements.

**Le sénateur Cook:** Mais qui ne proviennent pas seulement de l'utilisation des automobiles.

**M. Gillespie:** Non seulement comprennent-ils les voitures, mais aussi l'assurance-santé et d'autres choses.

**Le sénateur Charbonneau:** Les ministres seront-ils eux aussi imposés?

**M. Gillespie:** A quel sujet?

**Le sénateur Charbonneau:** Eh bien, le gouvernement leur fournit des voitures, n'est-ce pas?

**Le sénateur Cook:** C'est là une question de politique.

**M. Gillespie:** Je ne sais pas.

**Le sénateur Charbonneau:** Je rigole un peu mais ma question demeure la même.

**M. Birk:** Il semblerait que oui parce qu'il n'y a aucune exemption à moins que ces voitures n'entrent dans leurs allocations précises et non imposables.

**M. Gillespie:** Et aujourd'hui, si vous me permettez, sont-ils imposés sur ces avantages?

**Le sénateur Charbonneau:** Oui, je le suppose.

**M. Gillespie:** Le taux d'imposition qui les vise est-il de un pour cent ou de deux sixièmes?

**Le sénateur Charbonneau:** Je n'en sais rien. Je demande simplement s'ils sont imposés aujourd'hui et s'ils le seront à



[Text]

**Senator Cook:** They will not be taxed, obviously, if they are on public business, and they are always on public business.

**Senator Lang:** How about the use of cars between their homes and the parliament buildings?

**Mr. Birk:** In establishing the benefit that an employee receives, one must remember that driving from his home to his office and back is considered to be private mileage and not business mileage; so only when he uses the automobile to go from his place of business to where a client may be, for example, is that use considered to be for business purposes.

**Senator Cook:** Lots of people have to pay train and subway fares to get to their offices, so why should the individual who drives to his office be allowed to deduct when others are not?

**Mr. Gillespie:** The next area I want to deal with is employee loans. Under the present rules, no tax is payable on a benefit to an employee, and I should perhaps stop there and say that the deemed benefit arises if he receives a loan at an interest rate that is less than a prescribed rate. Under the present rules no tax is payable on that benefit for the first \$50,000 of low-interest or no-interest loans from the employer to buy a house when the employee is being relocated. Furthermore, no tax is payable on a loan received from the employer to purchase company shares. The act also provides that the first \$500 of interest subsidy is to be received free of tax.

As originally drafted this provision only applied to loans. It is proposed, however, that the act be amended so as to include all types of debt. For example, a balance of price is not considered for tax purposes to be a loan, but this kind of debt would now be included.

**Senator Cook:** What is the balance of price?

**Mr. Gillespie:** Well, if the employee were to purchase a home from his employer, at a purchase price of \$200,000 and paid only \$100,000, the other \$100,000 would be a balance of price that was not subject to the imputed interest rules.

**Senator McIlraith:** What about the situation where the employee sells his house in one city, before he moves, at \$60,000, then comes to a more expensive city and buys a house for \$100,000, with the company paying the difference? I assume the houses would be of equal quality and value.

**Mr. Gillespie:** The company pays the difference and does not loan the money to the employee?

**Senator McIlraith:** No. They pay him the difference in price in order to relocate him in the same quality of home.

[Traduction]

l'avenir. Si c'est le cas aujourd'hui, il ne fait aucun doute que la situation sera la même à l'avenir.

**Le sénateur Cook:** De toute évidence, ils ne seront pas imposés s'ils se déplacent pour leur travail et c'est toujours ce qu'ils font.

**Le sénateur Lang:** Et l'usage de voitures de fonctions entre la résidence et les édifices du Parlement?

**M. Birk:** Dans le calcul d'un avantage accordé à un employé, il faut se rappeler que les déplacements aller-retour de la résidence au bureau sont considérés comme personnels et non pour des fins de travail; donc, seulement lorsque l'employé utilise la voiture pour aller rencontrer un client à partir de son lieu de travail, par exemple, est-ce que l'on considère que la voiture est utilisée pour le travail.

**Le sénateur Cook:** Beaucoup de gens doivent payer des tickets de train et de métro pour se rendre au bureau. Alors pourquoi l'employé qui prend sa voiture pour se rendre au bureau profiterait-il d'une déduction alors que les autres n'y ont pas droit?

**M. Gillespie:** L'autre question que j'aimerais aborder touche les prêts accordés aux employés. Aux termes des règlements actuels, un avantage accordé à un employé n'est pas imposable; peut-être devrais-je m'arrêter ici pour dire que l'employé est réputé tirer un avantage s'il se voit accorder un prêt à un taux d'intérêt inférieur au taux prescrit. Actuellement, cet avantage n'est pas imposable pour les 50 000 premiers dollars de prêt consentis à faible taux d'intérêt ou sans intérêt par l'employeur pour acheter une maison lorsque l'employé est muté. En outre, n'est pas imposable un prêt accordé par l'employeur pour acheter des actions de sa société. La loi prévoit de plus que les 500 premiers dollars de subventions d'intérêt sont exempts d'impôt.

Dans sa version initiale, cette disposition ne portait que sur les prêts. Toutefois, il est proposé de modifier la loi pour y inclure tous les genres de créances. Par exemple, aux fins d'impôts, un solde sur un prix de vente n'est pas considéré comme un prêt, mais dorénavant, ce genre de créance sera inclus.

**Le sénateur Cook:** Qu'entendez-vous par solde sur un prix de vente?

**M. Gillespie:** Eh bien, si l'employé doit acheter une maison à son employeur, au prix de \$200 000, et qu'il n'a payé que \$100 000, le solde, soit \$100 000, sera ce qu'on appelle un solde sur le prix de vente qui n'est pas assujéti aux intérêts imputés.

**Le sénateur McIlraith:** Qu'advient-il si l'employé vend sa maison dans une ville avant de partir, au prix de \$60 000, qu'il déménage dans une autre ville où le prix des maisons est plus élevé et qu'il en achète une à \$100 000, la société comblant la différence? Je suppose ici que les maisons sont de même valeur et de même qualité.

**M. Gillespie:** La société paie la différence et n'accorde pas de prêt à l'employé?

**Le sénateur McIlraith:** Non, la société lui paie la différence afin qu'il se réinstalle dans une maison de même qualité.

[Text]

**Mr. Gillespie:** If they were to pay him, then the full amount of the payment would be a benefit.

**Senator McIlraith:** Then how are people going to move from Ottawa to Vancouver?

**Mr. Gillespie:** It is more typically the case that the company will loan the employee the amount that he needs at a low interest cost, or at no interest cost.

**Senator McIlraith:** The problem in Ottawa has been that people moving have not been able to put up the kind of capital required. All the young lawyers and young law students who have gone from Ottawa to Vancouver have had this problem.

**Mr. Gillespie:** The Montreal lawyers as well.

**Senator McIlraith:** Yes. Is that differential going to be taxable, whether it arises from a loan or from paying the price?

**Mr. Gillespie:** It will be taxable, certainly, if it is by way of low-interest loan, and I will come to the prescribed rate of interest in a minute.

**Senator McIlraith:** But leaving that aside, in point of fact some people who have left Ottawa have moved into poorer quality housing—there is some in Calgary—compared to what they were living in here; and their employers had to help them because they had no way of financing the move. Are they going to be taxed on that money?

**Mr. Gillespie:** Yes. Heretofore they had a \$50,000 exemption, plus the \$500 cushion, which meant that they could get a loan of approximately \$60,000 or \$65,000, interest free. That was a benefit that was not taxable. Now it will be.

**Senator Lang:** You are referring to the interest on that benefit.

**Mr. Gillespie:** Yes. The interest, at a prescribed rate, on that benefit, will be taxable. That \$50,000 exemption has gone. Also gone will be the exemption to purchase company shares. There is also no exemption for loans pre-dating November 13, 1981; so that in that respect the budget measures are retrospective.

**The Chairman:** What is the phase-out period?

**Mr. Gillespie:** There is a \$40,000 exclusion for 1982. These phase-out periods were announced on December 18. No tax will be payable on the benefit to an employee for the first \$40,000 of housing loans outstanding in 1982, and for the first \$20,000 of such loans in 1983.

**The Chairman:** This would come under the heading of "transitional provisions".

**Mr. Gillespie:** Exactly.

**Senator Cook:** If they only drop \$10,000 in 1982, why could they not drop \$10,000 each year, making it \$40,000, \$30,000,

[Traduction]

**M. Gillespie:** Si la société devait payer toute la maison, la totalité du versement serait alors considérée comme un avantage.

**Le sénateur McIlraith:** Eh bien alors, comment des employés pourront-ils déménager d'Ottawa à Vancouver?

**M. Gillespie:** Il est fort probable que la société consentira à l'employé le prêt dont il a besoin à faible taux d'intérêt ou sans intérêt.

**Le sénateur McIlraith:** Pour les gens d'Ottawa, le problème, c'est que lorsqu'ils déménagent, ils ne sont pas capables de réunir le capital nécessaire. Tous ces jeunes avocats et ces jeunes étudiants en droit qui sont partis d'Ottawa pour se rendre à Vancouver ont eu ce problème.

**M. Gillespie:** Les avocats de Montréal aussi.

**Le sénateur McIlraith:** C'est un fait. Cette différence sera-t-elle impossible, qu'elle provienne d'un prêt ou de l'obligation de verser le prix d'une maison?

**M. Gillespie:** Elle sera impossible, cela ne fait aucun doute, s'il s'agit d'un prêt consenti à faible taux d'intérêt et je voudrais aborder la question du taux d'intérêt prescrit dans une minute.

**Le sénateur McIlraith:** Cela mis à part, en fait, des personnes qui ont quitté Ottawa ont dû se réinstaller dans des maisons de moindre qualité—certaines à Calgary—comparativement à ce qu'ils avaient ici; et leur employeur a dû les aider parce qu'ils étaient incapables d'absorber les coûts du déplacement. Vont-ils être imposés pour cet avantage?

**M. Gillespie:** Oui. Ils ont donc profité jusqu'ici d'une exemption de 50,000 \$, à laquelle s'ajoute une marge de 500 \$, ce qui veut dire qu'ils peuvent obtenir un prêt d'environ 60,000 ou 65,000 \$ sans intérêt. C'est là un avantage qui n'était pas impossible, mais qui le sera dorénavant.

**Le sénateur Lang:** Vous parlez de l'intérêt sur cet avantage.

**M. Gillespie:** C'est exact. L'intérêt, au taux prescrit, sur cet avantage, sera impossible. L'exemption de 50,000 \$ ne tient plus. Ni l'exemption permettant d'acheter des actions de la société. En outre, aucune exemption n'est désormais accordée pour des prêts consentis avant le 13 novembre 1981, c'est donc dire qu'à cet égard les propositions budgétaires ont un effet rétroactif.

**Le président:** Et quelle est la période de retrait graduel?

**M. Gillespie:** Une exclusion de 40,000 \$ est accordée pour 1982. Ces périodes de retrait graduel ont été annoncées le 18 décembre. Aucun impôt ne sera perçu sur l'avantage accordé à un employé pour la première tranche de 40,000 \$ de prêts à l'habitation remboursables en 1982, et pour la première tranche de 20,000 \$ de ces prêts en 1983.

**Le président:** Cette mesure entre donc dans les «dispositions transitoires».

**M. Gillespie:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** Si le Ministère n'accorde une réduction que de 10,000 \$ en 1982, pourquoi ne pas consentir une



[Text]

then \$20,000, and so on, instead of dropping it from \$40,000 to \$20,000 in one year?

**Senator Lang:** Perhaps there will be a new government by 1984.

**Senator Cook:** God forgive you for that. Like the case of Mr. Devine?

**Senator Walker:** How do you spell that? Does it begin with "d-e" or "d-i"?

**Mr. Gillespie:** Under the old rules, in cases where there was a non-working spouse or a spouse who received little or no income, it was advantageous to have the loan extended to that spouse rather than to the spouse who was subject to tax at a higher rate. This resulted in the benefit either not being taxed or being taxed at a lower rate. The budget proposes to stop this tax preference, and will tax the employee regardless.

**Senator Buckwold:** Does this mean that, to use an example, if a couple purchased a house and put it in the wife's name, the benefit would be taxed according to the husband's income?

**Mr. Gillespie:** Exactly.

There was also a means of avoiding or reducing this benefit under the old rules by having an employee incorporate a personal service corporation and having that corporation contract with his employer to provide his services to the employer. Provision was made for the executive to receive the loan and for the corporation to receive the income for the services, so that the employee, not receiving the income from his former employer, was taxed at a lower rate on the loan benefit. This will be stopped.

Dealing with prescribed rates, until January 1, 1980, the prescribed rate was 9 per cent; until January 1, 1981, it was 11 per cent; until January 1, 1982, it was 12 per cent; until April of this year it was 16 per cent; and now it is down to 15 per cent. As we saw earlier, the prescribed rate is based upon the treasury bill rate for the first month of the previous quarter. The benefit is reduced by interest payable if paid within 30 days from the end of the year. There is no benefit where the loan was extended at the market rate at the time the loan was granted, having regard to the term of the loan. The term of the loan may affect the rate such that a short-term loan will have a different exemption or exclusion than a long-term loan.

There are special rules for housing loans, or there is a new definition of a home purchase loan. This benefit will be calculated by reference to the lesser of the prescribed rate of interest when the loan was made and the prescribed rate of interest for the year in question. Furthermore, home purchase loans will be considered to be new loans made on their fifth anniversary dates. To take an example, if a home purchase loan was granted in 1981, the prescribed rate of interest was 11 per cent. When it came time for the taxpayer to calculate his tax for 1982, when the prescribed rate was 15 per cent, he could use the lower of the two rates. That loan would be

[Traduction]

réduction de 10,000 \$ chaque année, pour passer de 40,000 \$, à 30,000 \$, ensuite à 20,000 \$ et ainsi de suite au lieu d'aller de 40,000 \$ à 20,000 \$ en un an?

**Le sénateur Lang:** Peut-être aurons-nous un nouveau gouvernement en 1984.

**Le sénateur Cook:** Dieu vous pardonne. C'est comme M. Devine?

**Le sénateur Walker:** Comment écrivez-vous son nom? S'agit-il d'un «devin» ou d'un «dieu»?

**M. Gillespie:** Auparavant, lorsqu'un employé était marié, que le conjoint ne travaillait pas ou qu'il tirait très peu de revenus, il était avantageux que le prêt soit consenti à ce conjoint plutôt qu'à l'autre qui était imposable à un taux plus élevé. Il s'ensuivait donc que l'avantage était soit non imposable, soit imposable à un taux moindre. Dans les documents budgétaires, on propose d'annuler cet avantage fiscal; l'employé sera imposé sans égard à la situation de son conjoint.

**Le sénateur Buckwold:** Pour prendre un exemple, cela veut-il dire que si un couple achète une maison et qu'il la met au nom de la femme, l'avantage sera imposé suivant le revenu du mari?

**M. Gillespie:** C'est exact.

Auparavant, on avait aussi un moyen d'éviter ou de réduire cet avantage, l'employé se constituant en une société de services personnels qui passait contrat avec son employeur pour assurer la prestation de ses services à ce dernier. Il était prévu que le conseil d'administration pouvait toucher le prêt et que la société tirait les revenus pour les services de sorte que l'employé qui ne touchait pas les revenus de son ancien employeur était imposé à un taux moindre sur ce prêt. Fini tout cela.

En ce qui concerne les taux d'intérêt prescrits, jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1980, ils étaient de 9 p. 100, au 1<sup>er</sup> janvier 1981, de 11 p. 100, au 1<sup>er</sup> janvier 1982 de 12 p. 100 et jusqu'au mois d'avril ils seront de 16 p. 100. Maintenant, ils ont été ramenés à 15 p. 100. Comme nous l'avons déjà vu, le taux prescrit est fondé sur le taux d'intérêt des bons du Trésor pour le premier mois du semestre précédent. L'avantage est réduit suivant les intérêts payables qui sont versés avant le 1<sup>er</sup> décembre. En ce qui concerne la durée du prêt, aucun avantage n'est accordé si un prêt prolongé au taux du marché au moment où le prêt a été consenti. La durée du prêt peut influencer sur le taux, faisant ainsi en sorte qu'un prêt à court terme sera assorti d'une exemption ou d'une exclusion différente d'un taux à long terme.

Des règlements particuliers ont été imposés pour des prêts à l'habitation, ou encore il existe une nouvelle définition de ces prêts. Cet avantage sera calculé au regard du moins élevé des deux montants suivants, soit le taux d'intérêt prescrit au moment où le prêt a été consenti, soit le taux d'intérêt prescrit pour l'année en question. En outre, les prêts à l'habitation seront considérés comme renouvelés tous les cinq ans, à la date du prêt. Par exemple, si un prêt à l'habitation a été consenti en 1981, le taux d'intérêt prescrit était de 11 p. 100. Au moment où le contribuable a dû calculer son impôt de 1982, où le taux d'intérêt prescrit était de 15 p. 100, il a pu choisir le moins



[Text]

considered to be renewed every five years, so that he would have to recalculate every five years.

**Senator McIlraith:** It seems to me that these changes in employee loans or benefits will have the effect of slowing down or making more difficult the movement of people from the eastern part of the country—particularly in the maritimes, Quebec, and Ontario to a lesser extent—to the western, more buoyant, economy, in search of employment. In such a move, the values of properties and other things that usually cause employee loans to be sought are higher, making it more difficult for such an employee to effect his move. Are we not putting up a barrier to this mobility of Canadian workers?

**Senator Lang:** Perhaps it invalidates the mobility provisions of the Charter of Rights.

**Senator McIlraith:** It will certainly have the effect of counteracting it. We are legislating, through the new Constitution, to provide for mobility rights and, in this part of the budget, we are legislating to restrict those mobility rights.

**Mr. Gillespie:** There is no question but that it will restrict mobility, I am sure.

**Senator Charbonneau:** Then it is anti-constitutional.

**Mr. Gillespie:** This may be my first constitution case.

It remains to be seen how a home purchase loan will be defined. For example, will it be confined to the situation where there is a relocation? Will it be confined to the acquisition of a new home, or will it be extended to the refinancing of a home? These questions we will have to determine when we see the bill.

Dealing with shareholders loans, they are treated in basically the same way as employee loans. The rules will now be extended to any type of debt, including balance of sale. The income will be taxed to the shareholder if borrowed by a non-arms-length person such as a spouse or a child.

**Senator Cook:** Would this be an area which was used a lot for postponement or avoidance of tax? Was there a need for this to be tightened up?

**Mr. Gillespie:** Perhaps it is a little more difficult for me to say, having practised in the Province of Quebec. I should say parenthetically that Quebec did not provide for this kind of exclusion. These kinds of benefits were taxable in Quebec without exception, so I cannot say that I have had too much experience with this type of loan being widespread. Perhaps Mr. Birk has had some such experience.

**Mr. Birk:** It is true that corporations have provided this type of loan to certain senior employees to purchase shares in the corporation. These amounts can be very substantial; they can be \$100,000 or more.

**Senator Lang:** I have seen some notes to financial statements—I think particularly I have seen them in bank financial

[Traduction]

élevé des deux taux. Ce taux sera considéré comme renouvelé tous les cinq ans, obligeant ainsi le contribuable à refaire des calculs quinquennaux.

**Le sénateur McIlraith:** J'ai l'impression que ces modifications apportées aux prêts ou aux avantages consentis aux employés auront pour conséquence de ralentir ou de compliquer la mobilité des Canadiens qui veulent partir de l'Est, surtout des Maritimes, du Québec et de l'Ontario dans une moindre mesure, pour aller profiter de l'économie plus vigoureuse de l'Ouest, à la recherche de travail. Cela dit, la valeur des propriétés et des autres biens pour lesquels les employés demandent habituellement des prêts est plus élevée, restreignant ainsi la mobilité de l'employé. N'est-ce pas là une barrière dressée contre la mobilité des travailleurs canadiens?

**Le sénateur Lang:** Peut-être les dispositions de la charte des droits sont-elles bafouées?

**Le sénateur McIlraith:** Certes, elles sont contrecarées. Nous adoptons actuellement une mesure législative, aux termes de la nouvelle Constitution, prévoyant des droits de mobilité et dans cette partie même du budget, nous adoptons une loi qui viendra restreindre ces droits.

**M. Gillespie:** Il ne fait aucun doute que la mobilité sera restreinte, j'en suis certain.

**Le sénateur Charbonneau:** Donc, c'est anticonstitutionnel.

**M. Gillespie:** Ce sera peut-être ma première affaire constitutionnelle.

Toutefois, il reste à voir comment sera défini le prêt à l'habitation. Par exemple, sera-t-il restreint aux cas où il y a réinstallation? Sera-t-il limité à l'achat d'une nouvelle maison ou s'il sera accordé aussi pour le refinancement d'une maison? Nous devons éclaircir ces questions lorsque nous prendrons connaissance du projet de loi.

En ce qui concerne les prêts aux actionnaires, ils sont abordés fondamentalement de la même façon que les prêts aux employés. Dorénavant, ils s'appliqueront à tout genre de créance, y compris un solde de vente. Les revenus seront imposables pour l'actionnaire si l'emprunt est contracté par une personne avec liens de dépendance comme le conjoint ou un enfant.

**Le sénateur Cook:** Se pourrait-il que l'on recoure souvent à cette mesure pour reporter ou éviter l'impôt? Était-il nécessaire de resserrer l'étau?

**M. Gillespie:** C'est peut-être un peu plus difficile pour moi de me prononcer car j'ai déjà pratiqué le droit au Québec. Entre parenthèse, je dois dire que cette province n'accordait pas ce genre d'exclusion. Ces avantages étaient imposables au Québec sans exception, donc je ne peux pas dire que je possède tellement d'expérience dans ce genre de prêt. Peut-être M. Birk est-il mieux documenté.

**M. Birk:** Il est vrai que les sociétés accordent ce genre de prêt à certains cadres supérieurs pour leur permettre d'acheter des actions de la société même. Ces prêts peuvent être très importants, de l'ordre de 100 000 \$ ou plus.

**Le sénateur Lang:** J'ai pris connaissance de certains états financiers, je pense plus particulièrement aux états financiers

[Text]

statements—where chief executive officers have been given loans of something like \$500,000 in order to buy a ranch in Alberta. Is this change aimed at those people? Is that the reason for this provision? I do not think it is necessary to go down to zero. I think that the \$50,000 margin should cover any abuse of this provision.

**Mr. Gillespie:** Presumably, the employee, to escape tax on that loan to buy the ranch in Alberta, first of all was faced with a \$50,000 limit, and, secondly, had to be involved in a relocation, where he would be moving, say, from Montreal or somewhere in the east to Calgary. But certainly the larger loans were to purchase company shares where there was no limit.

**Mr. Birk:** I believe that it is felt that these kinds of benefits in most cases really benefit the most senior executives rather than a large number of employees. Therefore, they obtain a benefit which is undue.

To come back to the housing situation for a moment, you questioned whether this would inhibit the transfer of people from one area in Canada to another. That is precisely the department's view. It says that this kind of benefit has been enjoyed by high-income employees and officers of corporations and that it amounts to an indirect subsidy for industries which regularly relocate their employees. The same, I presume, would apply in the case of loans to purchase shares. When that was originally introduced the idea was to have an incentive for certain employees to purchase shares in a corporation and thus participate in the company. Now these kinds of indirect benefits are being eliminated.

**Senator Lang:** It seems to me that there must be a happy medium, mustn't there?

**Senator Cook:** Exactly.

**Mr. Gillespie:** I might add that some executive have come to rue the day that they took out large loans to acquire company shares.

**Senator Lang:** Particularly in this market.

**Mr. Gillespie:** With a terrible market and now an imputed interest benefit.

**Senator Cook:** They will just have to increase their salaries.

**Mr. Birk:** It seems to me that this is an illustration of the fact that while the initial provisions of the changes in the budget were to eliminate all those benefits, many of the changes that have since been introduced are directed towards the abuse, thus leaving a sort of happy medium for the large public.

**Senator Cook:** If there was a kind of floor put under it, instead of eliminating it altogether, you could praise it. You could say that it was a good thing to do.

**Senator Charbonneau:** Would temporary advances to shareholders, say for six months or nine months, be considered loans? Has the department addressed itself to that?

[Traduction]

de banques, où les administrateurs se sont vus consentir des prêts de l'ordre de 500 000 \$ afin d'acheter un ranch en Alberta. Cette modification vise-t-elle ces personnes? Est-ce là la raison sous-jacente à la disposition? Je ne crois pas qu'il soit nécessaire de se rendre au bas de l'échelle. Je pense que cette marge de 50 000 \$ devrait régler tous les cas d'abus découlant de cette disposition.

**M. Gillespie:** Il est probable que l'employé pour échapper à cet impôt sur le prêt à l'achat de ce ranch en Alberta, a été tout d'abord confronté à la limite de 50 000 \$ et a dû, en second lieu, se réinstaller en cas de déplacement, disons de Montréal ou de quelque part dans l'Est jusqu'à Calgary. Il est toutefois certain que les prêts les plus importants ont été destinés à l'achat d'actions de la société pour lesquels aucune limite n'étaient imposée.

**M. Birk:** Je crois qu'on est d'avis que dans la plupart des cas ce genre d'avantage profite en fait aux cadres les plus élevés plutôt qu'à un grand nombre d'employés. Ils obtiennent donc un avantage injustifié.

Pour en revenir un instant à la situation du logement, vous demandiez si cela empêcherait le transfert des gens d'une région du Canada à une autre. C'est précisément l'opinion du Ministère. Il déclare que les employés disposant de revenus élevés, ainsi que les administrateurs de sociétés, profitent de ce genre d'avantage et qu'il équivaut à une subvention indirecte des industries qui déplacent régulièrement leurs employés. Je présume qu'il en serait de même dans le cas de prêts pour acheter des actions. Au départ, l'idée était d'encourager certains employés à acheter des actions dans la société afin d'y avoir une certaine participation. A l'heure actuelle ces avantages indirects ont été supprimés.

**Le sénateur Lang:** Il me semble qu'il doit y avoir moyenne, n'est-ce pas?

**Le sénateur Cook:** Exactement.

**M. Gillespie:** Je peux ajouter que certains cadres ont regretté amèrement le jour où ils ont contracté des prêts importants pour faire l'acquisition d'actions de leur société.

**Le sénateur Lang:** Particulièrement avec le marché actuel.

**M. Gillespie:** Sur un marché affreux et maintenant un intérêt prescrit.

**Le sénateur Cook:** Ils n'auront qu'à augmenter leurs salaires.

**M. Birk:** Il me semble que cela illustre le fait que bien que les dispositions primitives des modifications du budget visaient à éliminer tous ces avantages, un grand nombre des modifications qui ont été introduites dans l'intervalle visent cette situation abusive, ce qui laisse un genre de juste moyenne pour le public en général.

**Le sénateur Cook:** Si on imposait un minimum, au lieu de le supprimer totalement, vous pourriez vous en féliciter. Vous pourriez dire que c'était opportun.

**Le sénateur Charbonneau:** Des avances provisoires aux actionnaires, disons pour six ou neuf mois, seraient-elles considérées comme les prêts? Le Ministère a-t-il abordé cette question?



[Text]

**Senator Cook:** I guess, if they were window dressing, they would be after a time.

**Mr. Gillespie:** Yes.

**Senator Lang:** You mean as against future commissions?

**Mr. Gillespie:** Yes, I think they would be included as temporary loans.

**Senator Cook:** Well, it is not uncommon to have a loan up to the 15th of December, pay it off, and then get it again in January.

**Senator Charbonneau:** That happens often in private companies.

**Senator Lang:** These would be advances against future commissions.

**Senator Charbonneau:** Well, commissions or services or whatever.

**Mr. Birk:** If it was an advance it would not qualify as a loan. If it is an advance for commissions or this kind of thing it would not come under these interest rules; but if it is for the purchase of shares or something else, a large loan which has a term of six months or seven months would be considered to come under this rule. In other words, someone could not obtain a large loan, pay it back on December 31, and then reacquire it on January 5 and thus escape the tax on this kind of benefit.

**Mr. Gillespie:** Is it anticipated that this kind of advance would be included in any other kind of debt? Heretofore it was limited to loans, but now it is being expanded to other forms of debt. Could it be argued, if an advance has been made to an employee prior to his incurring certain expenditures, that there is a debt owing by him to his employer?

**Senator Charbonneau:** That was my question, really.

**Mr. Birk:** I do not think that the proposed amendment is to cover that kind of situation. In practice I would not think that it would be applied that way.

The amendment that was introduced was necessary. If someone purchased from a corporation a house as his personal residence and the purchase price was \$200,000, and he paid \$50,000 down with the other \$150,000 payable over ten years without any interest, that is the kind of transaction that is being attacked here, and rightly so.

**Mr. Gillespie:** Perhaps we can have further clarification of that when we meet with the departmental officials.

Earlier I alluded briefly to the situation in which an executive incorporates a personal service corporation which contracts with his employer to provide his services. The budget resolution No. 104 will seriously affect that kind of transaction.

**Senator Cook:** They will pierce the corporate veil.

**Mr. Gillespie:** In effect it will be worse than that, senator. In effect they will deny any tax advantage to that executive of

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Je pense que s'il s'agissait d'un trompe-l'œil, il le ferait au bout d'un certain temps.

**M. Gillespie:** Oui.

**Le sénateur Lang:** Vous voulez dire à l'encontre des commissions futures?

**M. Gillespie:** Oui, je pense qu'elles seraient incluses dans les prêts temporaires.

**Le sénateur Cook:** Il est assez courant d'avoir un prêt jusqu'au 15 décembre, de le rembourser et de l'obtenir de nouveau en janvier.

**Le sénateur Charbonneau:** Cela se produit souvent dans les sociétés privées.

**Le sénateur Lang:** Il s'agit d'avances imputables sur des commissions futures.

**Le sénateur Charbonneau:** Des commissions, des services, etc.

**M. Birk:** S'il s'agissait d'une avance, elle ne remplirait pas les conditions requises d'un prêt. Si c'était un avance sur commissions ou ce genre de chose, elle ne serait pas assujettie à ces règles d'intérêt. Toutefois, si elle était destinée à l'achat d'actions ou de quelque chose d'autre, un prêt important pour une période de six ou sept mois serait considéré comme assujetti à cette règle. En d'autres termes, quelqu'un ne pourrait pas obtenir un prêt important, le rembourser le 31 décembre, puis le redemander le 5 janvier et échapper ainsi à l'impôt sur ce genre d'avantage.

**M. Gillespie:** Est-il prévu que ce genre d'avance serait incluse dans tout autre genre de dette? Jusqu'ici, elle était limitée aux prêts mais, à l'heure actuelle, elle s'étend à d'autres formes de dette. Si une avance a été consentie à un employé avant qu'il n'ait à effectuer certaines dépenses, peut-on alléguer qu'il a une dette envers son employeur?

**Le sénateur Charbonneau:** En fait, c'était ma question.

**M. Birk:** Je ne pense pas que l'amendement envisagé couvre ce genre de situation. En pratique, je ne pense pas qu'il s'appliquerait de cette façon.

L'amendement présenté était nécessaire. Si quelqu'un achetait à une société une maison devant lui servir de résidence personnelle, si le prix d'achat était de 200 000 \$; s'il avait payé 50 000 \$ comptant et s'il lui restait 150 000 \$ à payer sur une période de dix ans sans intérêt, c'est là le genre de transaction qui est attaqué ici et à juste titre.

**M. Gillespie:** Peut-être pourrions-nous préciser cette question lorsque nous rencontrerons les fonctionnaires des ministères.

J'ai déjà brièvement fait allusion à la situation où un administrateur constitue en société une société de services personnels qui passe contrat avec son employeur pour fournir ses services. La résolution no 104 du budget aura des répercussions sérieuses sur ce genre de transaction.

**Le sénateur Cook:** La société sera mise au grand jour.

**M. Gillespie:** En fait, ce sera pire que cela, sénateur. On refusera tout avantage fiscal à un administrateur agissant par



[Text]

operating through his service corporation by denying to the corporation the small business deduction.

"Personal service business" is a defined term which means a business of providing services where an individual who performs the services on behalf of the corporation is a specified shareholder of that corporation—in other words, if he owns more than 10 per cent of the personal service corporation—and but for the existence of the corporation—the relationship would have been employer and employee. So in effect they do look through the corporate veil and say that, if it were not for the corporation, these two would act as employer and employee, and that will be a personal service business provided that the individual owns more than a specified number of shares.

It would appear that it will not apply to the executive who provides his services as an independent contractor; but again we will have to wait to see what the bill will say.

**Senator Cook:** In other words, an executive who might service three or four employers. Is that what you mean?

**Mr. Gillespie:** Yes, and he is not subject to the usual controls that an employee might be by his employer.

**Senator Cook:** It would be difficult to establish that, if he had only one client, wouldn't it?

**Mr. Gillespie:** It gets back, I guess, to the common law and civil law distinction between employment for service and employment of services. There is a lot of case law, certainly tax case law, on the distinction. It usually comes down to just what kind or what amount of control is exercised over the particular individual in the performance of his services.

**Senator Lang:** What about the sort of situation you get into if the executive owns more than the stipulated percentage of the personal service corporation and also has control, say, of the employer corporation?

**Mr. Gillespie:** Well, so long as he owns more than a certain percentage of the service corporation, that corporation will be taxed at the full rate, namely 50 per cent tax, which is really the same top rate of tax that the employee would have been subject to in most provinces anyway. So it really does not make sense—

**Senator Lang:** To have the corporation at all.

**Mr. Gillespie:** ... to have the corporation at all. Certainly, it would no longer make any sense to have a corporation, as it was heretofore, pay out dividends to the employee because, now, the corporation will be subject to a tax at 50 per cent, and the individual tax on the dividends adds up to a total in the neighbourhood of 80 per cent. In fact, it is worse than that because the corporation pays tax at a flat rate of 50 per cent, whereas the individual would pay on a graduated rate up to 50 per cent. Furthermore, the corporation will be limited in the deductions it will be able to claim. It will only be able to claim salary and other benefits of the person providing the service. So, other expenses, such as professional dues, travelling expenses and so on, will not be deductible by that corporation.

[Traduction]

l'intermédiaire de sa société de services en refusant à la société la déduction prévue pour les petites entreprises.

L'entreprise de services personnels est une expression précise qui signifie une entreprise consistant à fournir des services lorsqu'un particulier qui fournit les services pour le compte d'une société est un actionnaire déterminé de cette société—en d'autres termes s'il possède plus de 10 p. 100 de la société de services personnels—et pour l'existence de la société, les relations devraient être celles d'employeur à employé. Ils percent en effet le voile de la corporation et déclarent que n'était cette dernière, ces deux personnes agiraient en qualité d'employeur et d'employé et qu'il s'agirait d'une entreprise de services personnels à condition que le particulier possède un nombre d'actions supérieur au chiffre spécifié.

Il semble que cela ne s'appliquera pas à l'administrateur qui fournit ses services en qualité d'entrepreneur indépendant mais, encore une fois, attendons de voir ce que stipule le bill.

**Le sénateur Cook:** En d'autres termes, il s'agit d'un administrateur qui pourrait fournir ses services à trois ou quatre employeurs. C'est ce que vous voulez dire.

**M. Gillespie:** Oui, et il n'est pas assujéti au contrôle qu'un employeur exerce habituellement sur un employé.

**Le sénateur Cook:** Cela serait difficile à établir s'il n'avait qu'un seul client n'est-ce pas?

**M. Gillespie:** Cela revient, je pense, à la distinction entre la common law et le droit civil en ce qui concerne l'emploi en vue de service et l'emploi de services. La distinction comporte beaucoup de précédents, en particulier en matière d'impôts. Cela se ramène d'ordinaire au genre ou à l'importance du contrôle qui est exercé sur un individu donné dans l'exécution de ses services.

**Le sénateur Lang:** Et si l'administrateur possède un pourcentage plus élevé que celui qui est stipulé pour la société de services personnels et également le contrôle, disons, de la société qui l'emploie?

**M. Gillespie:** Dans la mesure où il possède un pourcentage de la société de services supérieur à celui qui est prévu, cette société sera imposée à plein tarif, à savoir 50 p. 100, ce qui est en fait le même taux d'imposition maximum auquel l'employé aurait été de toute manière assujéti dans la plupart des provinces. Il ne rime donc à rien ...

**Le sénateur Lang:** D'avoir la société.

**M. Gillespie:** Exactement. Il est certain que cela ne rime plus à rien d'avoir une société, comme c'était le cas jusqu'ici, qui paye des dividendes à l'employé parce que maintenant elle sera assujétiée à un impôt de 50 p. 100 et que l'impôt sur les dividendes s'ajoute pour atteindre un total d'environ 80 p. 100. En fait c'est pire parce que la société paye un impôt à un taux uniforme de 50 p. 100, alors que le particulier paye un taux graduel jusqu'à 50 p. 100. En outre, la société sera limitée dans les déductions qu'elle pourra réclamer. Elle ne pourra réclamer que le salaire et les autres avantages consentis à la personne qui fournit le service. Il en résulte donc que les autres dépenses telles que les cotisations professionnelles, les frais de déplacement, etc., ne seront pas déductibles par cette société.

*[Text]*

**Senator Walker:** Then all these stipulations should wipe it out, should they not?

**Mr. Gillespie:** Yes, I think it is going the way of the dodo.

**Senator Buckwold:** Does it affect lawyers?

**Mr. Gillespie:** No, it does not affect professionals.

**Senator Buckwold:** Are you going to go into that? How are professionals classified?

**Mr. Gillespie:** A professional is taxed at an intermediate rate between the small business rate and the full corporate rate. It is designed so that the tax is in effect neutral. I cannot be more specific than that.

**Senator Buckwold:** For instance, I am aware of someone who is a professional actor and who has incorporated. Would he be affected?

**Mr. Gillespie:** Would the relationship to his company be on an employer/employee basis?

**Senator Buckwold:** Basically, yes.

**Mr. Gillespie:** Then I guess he would be affected.

**Senator Lang:** But perhaps he is an independant contractor who will be dealing with a number of playhouses.

**Mr. Gillespie:** That is the question. Again, would an athlete be considered an independant contractor? I suspect not.

**Senator Cook:** It would depend on the particular job they are doing and the employer/employee relationship. Sometimes they might be doing something which is completely beyond the control of the employer, and at other times that might not be the case.

**Mr. Gillespie:** I would think that the artist would be more independent than the athlete.

**Senator Cook:** But in some instances the actor may be doing one play for one company, in which case he would not be as independent.

**Senator Lang:** A hockey player would be working for one team.

**Senator Cook:** It is a question of fact every time.

**Mr. Gillespie:** Quite so. A hockey player, as you say, is working for one team and would, therefore, be subject to very rigid training conditions and so on. I would think that he would be considered more of an employee than an actor would be.

**Senator Buckwold:** Except that he could have a lot of outside income from endorsements, television and so on.

**Mr. Gillespie:** That would not be affected.

**Senator Lang:** What an administrative mess.

**Mr. Gillespie:** The next slide deals with deferred income plans. There are some significant changes proposed in respect of deferred profit-sharing plans. Under the current law an

*[Traduction]*

**Le sénateur Walker:** Toutes ces dispositions vont donc l'éliminer n'est-ce pas?

**M. Gillespie:** Oui, je crois que ça va être comme pour le dodo.

**Le sénateur Buckwold:** Cela a-t-il des répercussions pour les avocats?

**M. Gillespie:** Non, les professionnels ne sont pas touchés.

**Le sénateur Buckwold:** Allez-vous nous donner des précisions à ce sujet? Comment sont classés les professionnels?

**M. Gillespie:** Le professionnel est taxé à un taux intermédiaire qui se situe entre le taux de la petite entreprise et le plein taux applicable à une société. Le taux est conçu pour que l'impôt soit neutre. Je ne peux pas me montrer plus précis.

**Le sénateur Buckwold:** Par exemple, je connais un acteur professionnel et qui s'est constitué en société. Sera-t-il touché?

**M. Gillespie:** Ses rapports avec sa société sont-ils d'employeur à employé?

**Le sénateur Buckwold:** Fondamentalement, oui.

**M. Gillespie:** Je pense alors qu'il sera touché.

**Le sénateur Lang:** Mais il s'agit peut-être d'un entrepreneur indépendant qui traite avec un certain nombre de salles de spectacles.

**M. Gillespie:** C'est là la question. Une fois encore, un athlète doit-il être considéré comme un entrepreneur indépendant? Je suppose que non.

**Le sénateur Cook:** Cela dépend du genre d'activités et des relations employeur/employé. Parfois, il peut s'agir d'une activité qui échappe complètement au contrôle de l'employeur et à d'autres moments peut-être pas.

**M. Gillespie:** Je pense qu'un artiste est plus indépendant qu'un athlète.

**Le sénateur Cook:** Mais parfois l'acteur peut jouer pour une société et dans ce cas il n'est pas indépendant.

**Le sénateur Lang:** Un joueur de hockey travaille pour une équipe.

**Le sénateur Cook:** C'est chaque fois un cas différent.

**M. Gillespie:** C'est exact. Un joueur de hockey comme vous dites travaille pour une équipe et est en conséquence assujéti à des conditions d'entraînement très strictes, etc. Je pense qu'il est davantage considéré comme un employé qu'un acteur.

**Le sénateur Buckwold:** Sauf qu'il peut avoir d'importants revenus extérieurs provenant de spots publicitaires, de la télévision, etc.

**M. Gillespie:** Cela ne serait pas touché.

**Le sénateur Lang:** Quel pagaille administrative.

**M. Gillespie:** La diapositive suivante traite des régimes de revenus différés. Quelques modifications importantes ont été proposées en ce qui concerne les régimes de participation



[Text]

employer may deduct up to \$3,500 of contributions per employee to a deferred profit-sharing plan, and these contributions are only taxed when distributions are made to the employee. Furthermore, the maximum contribution to an RRSP of \$5,500 is reduced to \$3,500 if the employee is a member of an employer-sponsored pension plan. There is no such reduction if he is a member of a deferred profit-sharing plan. The act proposes to no longer differentiate between a pension plan and a deferred profit-sharing plan. So if he is a member of a deferred profit-sharing plan, he will only be entitled to a deduction of up to \$3,500 per year.

**Senator Buckwold:** What it is saying is that they cannot have both, is it not?

**Mr. Gillespie:** That is right.

**Senator Buckwold:** Unless they were at the maximum.

**Mr. Gillespie:** Yes. It was really advantageous under the old rules to be a member of a deferred profit-sharing plan, rather than a pension plan. In recent years we in Quebec have been urging the Quebec government to stay in line with the federal government and give us the same kind of benefits enjoyed in the other provinces. In a sense we now have our wish, because the federal act will fall in line with the Quebec act, alas, to the detriment of everybody because this was the kind of treatment that was afforded Quebec taxpayers heretofore.

The budget proposed that no deduction be available in the years following November 12, 1981 for contributions to a deferred profit-sharing plan if any beneficiary is related to the employer or is related to a specific shareholder of an employer, is related to a membership of a partnership, is a beneficiary of a trust or related to a beneficiary if the employer is the trust.

In other words, no deduction was available if a deferred profit-sharing plan had as a beneficiary the owner of the business or a significant shareholder of the business. The idea was that being an owner or significant shareholder he already had an interest in the business, so why give him a deduction to increase his interest?

On December 12 these rules were tempered somewhat so that a deduction would be disallowed for only that portion of contributions made on behalf of these beneficiaries, perhaps the owner or significant shareholder. Before, there was a complete reduction in respect of the whole plan if one of these people were a beneficiary. Now, it is only in respect of that particular beneficiary. Secondly, hereafter, the registration of a deferred profit-sharing plan will be denied if an owner or significant shareholder is a member.

**Mr. Birk:** Would this not be an example again of where the original proposal was very drastic and where subsequently, through representation and realization that it was too severe,

[Traduction]

différée aux bénéficiaires. Avec la loi actuelle, un employeur peut déduire jusqu'à 3 500 \$ de contributions par employé à un régime de participation différée aux bénéfices et ces contributions ne sont imposées que lors de la répartition aux employés. En outre, la contribution maximale de 5 500 \$ à un REER est ramenée à 3 500 \$ si l'employé est membre d'un régime de pension commandité par l'employeur. Il n'y a pas de réduction de ce genre s'il participe à un régime de participation différée aux bénéfices. La loi propose de ne plus faire la différence entre un régime de pension et un régime de participation différée aux bénéfices. Donc, si l'employé participe à un régime de participation différée aux bénéfices, il n'aura droit qu'à une déduction de 3 500 \$ par an.

**Le sénateur Buckwold:** Cela veut dire qu'il ne peut pas bénéficier des deux, n'est-ce pas?

**M. Gillespie:** C'est exact.

**Le sénateur Buckwold:** Sauf s'ils étaient au maximum.

**M. Gillespie:** Oui. Il était réellement avantageux, en vertu des anciennes règles, d'être membre d'un régime de participation différée aux bénéfices plutôt qu'à un régime de pensions. Ces dernières années, nous, au Québec, avons exhorté notre gouvernement à imiter le gouvernement fédéral et à nous donner le même genre d'avantages dont jouissaient les autres provinces. Dans un sens, nous avons maintenant ce que nous désirons, parce que la loi fédérale sera conforme à la loi québécoise, mais malheureusement, au détriment de tout le monde, parce que c'est le genre de traitement dont on joui les contribuables québécois jusqu'ici.

Pour ce qui est des contributions à un régime de participation différée aux bénéfices, le budget proposait qu'aucune déduction ne soit permise après le 12 novembre 1981 si un bénéficiaire est parent avec l'employeur ou un actionnaire particulier d'un employeur, ou encore avec un membre d'une association, ou s'il est fiduciaire ou parent avec un bénéficiaire dont l'employeur est la fiducie.

En d'autres termes, aucune déduction n'était permise si le bénéficiaire d'un régime de participation différée aux bénéfices était propriétaire d'une entreprise ou principal actionnaire de cette dernière. Ainsi, étant propriétaire ou principal actionnaire, il avait déjà des intérêts dans l'entreprise; alors pourquoi lui accorder une déduction pour qu'il augmente sa participation?

Le 12 décembre, ces règles ont été quelque peu tempérées de sorte qu'une déduction ne soit refusée que pour la partie des contributions faite au nom de ces bénéficiaires, peut-être le propriétaire ou l'actionnaire principal. Auparavant, tout le régime faisait l'objet d'une réduction complète si l'une de ces personnes était bénéficiaire. Maintenant, il ne l'est que pour ce bénéficiaire en particulier. Deuxièmement, plus tard, l'enregistrement d'un régime de participation différée aux bénéfices sera rejeté si un propriétaire ou un actionnaire principal y participe.

**M. Birk:** Ne serait-ce pas là un autre exemple que, parce que la proposition originale était trop draconienne et qu'à la suite de démarches et de la constatation qu'elle était trop



[Text]

the proposal was modified to eliminate abuse or to achieve alternate results without eliminating the total plan?

**Mr. Gillespie:** Absolutely. We heard a number of references to subsequent amendments and, particularly, those amendments to the budget proposals which were released on December 12.

**The Chairman:** With regard to the statement made by Mr. Birk about what the original position was and the modification as against the harshness of the original position, isn't that a generalization? It does not establish much of anything. What was it that was so harsh in its effect, and what was the extent of the modification?

**Mr. Gillespie:** Again, it is a general statement. Certainly, the original budget proposals were harsh inasmuch as they were retrospective; that is, they affected existing transactions and existing situations, and they were harsh because there were no transitional provisions. There was no alleviation or gradual phasing-in.

**Senator Cook:** Going back to the rules as they were before the budget, what was the rationale behind them; what were they designed to do?

**Mr. Gillespie:** In respect of deferred profit-sharing plans?

**Senator Cook:** Yes. In respect of all the things that we are dealing with here. Were they to encourage savings or security?

**Mr. Gillespie:** Are you addressing all of these tax expenditures that are being affected by the budget proposals?

**Senator Cook:** Not all of them, but the ones which encouraged or permitted taxpayers to claim exemptions in order to acquire savings and so on.

**Mr. Gillespie:** It was really designed to provide for their retirement.

**Senator Cook:** What is the rationale behind the changes? Are they doing away with them?

**Mr. Gillespie:** They are not doing away with deferred profit-sharing plans. They are saying that they will put deferred profit-sharing plans on the same footing as pension plans, and it is arguable whether that should be the case. They are also saying that they will only make deferred profit-sharing plan benefits available to persons who are not owners or significant shareholders of a corporation. In other words, they will be available to employees.

**Senator Cook:** When all these things first came into the act, it seemed to be a good idea at the time. What has happened in the interim to make them a bad idea or not such a good idea now?

**Mr. Gillespie:** I have forgotten the statistics contained in the budget, but it appears that they found that over 90 per cent of all deferred profit-sharing plans were for the benefit of owners or significant shareholders.

[Traduction]

sévère, on l'a modifiée de façon à éliminer les abus ou à atteindre d'autres résultats sans pour autant supprimer complètement le régime?

**M. Gillespie:** Absolument. Nous avons entendu parler de modifications ultérieures et, particulièrement, des modifications prévues aux propositions budgétaires qui ont été publiées le 12 décembre.

**Le président:** En ce qui touche la déclaration de M. Birk sur le contenu de la proposition originale et sur sa modification pour en atténuer la sévérité, n'est-ce pas là une généralisation? Ça ne prouve pas grand-chose. Dans quel sens son effet était-il si sévère, et dans quelle mesure a-t-elle été modifiée?

**M. Gillespie:** Encore une fois, il s'agit d'une généralisation. Assurément, les propositions budgétaires originales étaient sévères en ce sens qu'elles étaient rétroactives, c'est-à-dire qu'elles avaient un effet sur les transactions et les situations existantes; et elles étaient sévères parce qu'elles ne renfermaient aucune disposition transitoire, aucun allègement ou mise en œuvre graduelle.

**Le sénateur Cook:** Si l'on se reporte aux règles en vigueur avant le budget, quel était leur bien-fondé et pour quelle raison étaient-elles conçues?

**M. Gillespie:** Vous parlez des régimes de participation différée aux bénéfices?

**Le sénateur Cook:** Oui. Je parle de tout ce dont nous traitons actuellement. Visaient-elle à favoriser l'épargne ou les placements?

**M. Gillespie:** Parlez-vous de toutes les dépenses fiscales touchées par les propositions budgétaires?

**Le sénateur Cook:** Pas toutes, mais celles qui encourageaient ou autorisaient les contribuables à demander des exonérations afin de faire des économies et ainsi de suite.

**M. Gillespie:** En fait, elles étaient conçues pour les aider au moment de la retraite.

**Le sénateur Cook:** Quel est le bien-fondé de ces modifications? Est-ce qu'elles suppriment les régimes?

**M. Gillespie:** Elles ne suppriment pas les régimes de participation différée aux bénéfices. On dit qu'on mettra les régimes de participation différée aux bénéfices sur un pied d'égalité avec les régimes de pensions, mais ce point est contestable. On dit également qu'on n'accordera les régimes de participation différée aux bénéfices qu'aux personnes qui ne sont pas propriétaires ou principaux actionnaires d'une société. En d'autres termes, ils seront accessibles aux employés.

**Le sénateur Cook:** Lorsque toutes ces dispositions ont été insérées dans la loi, l'idée semblait bonne à l'époque. Qu'est-il arrivé entre-temps qui fait qu'elle est maintenant mauvaise ou plus ou moins bonne?

**M. Gillespie:** J'ai oublié les statistiques que renferme le budget, mais il semble qu'on ait déterminé que plus de 90p. 100 de tous les régimes de participation différée aux bénéfices étaient à l'avantage des propriétaires ou des principaux actionnaires.

[Text]

**Senator Lang:** As I understand the abuse, it relates to the situation where a small company would have a DPSP, involving some genuine employees. However, the main shareholder and owner of the company would also be involved. In the original budget they wiped out the whole bundle, but now they do not want to wipe out the genuine employees. They want to prevent the owner of the business from making use of this and deferring his income.

**Mr. Gillespie:** That is right. They say that the owner should, more properly, be putting his funds into a pension plan. In the budget papers it was estimated that over 90 per cent of the deferred profit-sharing plans that were currently registered had no more than three members who, in many cases, were principal shareholders in the corporation.

**Senator Cook:** In other words, a lot has to be said for the change.

**Mr. Gillespie:** Yes, I think so.

**The Chairman:** It seems that the use made of the profit-sharing plan was made chiefly by the employer or the person who had the interest in the company, as opposed to the employee. The design of the deferred profit-sharing plan was intended for the employee. Could they not have distinguished between the two? They could have dealt directly with the 90 per cent, but they have made a change that is more sweeping, have they not?

**Mr. Gillespie:** Certainly their original proposal was very sweeping. It knocked out, in effect, all of these plans that had significant shareholders. They have backtracked to a more equitable position where deductions will be allowed for the ordinary employee but not for the significant shareholder.

**The Chairman:** That is what should have been done in the first place.

**Senator Cook:** It seems to me that in every case they throw the baby out with the bath water.

**Senator Lang:** They have even thrown out the tub as well.

**The Chairman:** That is hardly legal terminology, but we understand the point.

Is it practicable to list the subject matters that have been dealt with in this sweeping way in order to correct a problem which has developed by non-intended use being made of a plan such as the deferred profit-sharing plan?

The wrong approach in the beginning was to fail to recognize that tax bills, necessarily, involve transitional arrangements. If this is not done, it creates a hardship. The proof that it did create a hardship was that transitional arrangements were provided later.

**Mr. Gillespie:** The list would certainly be easy to start because we could list all the amendments made subsequent to November 12. I am sure that over the course of these meetings others will come to mind as well.

**The Chairman:** Let's make a start on that.

[Traduction]

**Le sénateur Lang:** Si je comprends bien, il y aurait abus lorsqu'une petite société offre un régime de participation différée aux bénéfices auquel participent quelques vrais employés. Cependant, le principal actionnaire et le propriétaire de la société y participent également. Dans le budget original, on a rayé tout le monde, mais maintenant on ne veut pas rayer les vrais employés. On veut empêcher le propriétaire de l'entreprise de s'en servir et de différer son revenu.

**M. Gillespie:** C'est exact. On dit que le propriétaire devrait, pour être dans les règles, verser ses fonds dans un régime de pensions. Dans les documents budgétaires, on estime que plus de 90p. 100 des régimes de participation différée aux bénéfices qui étaient alors enregistrés, ne comptaient pas plus de trois membres, lesquels, très souvent, étaient les principaux actionnaires de la société.

**Le sénateur Cook:** En d'autres termes, une modification s'impose réellement.

**M. Gillespie:** Oui, je le pense.

**Le président:** Il semble que le régime de participation différée aux bénéfices ait été utilisé principalement par l'employeur ou la personne qui avait des intérêts dans la société, et non par l'employé. Le régime de participation différée aux bénéfices était conçu pour l'employé. N'aurait-on pas pu faire une distinction entre les deux? On aurait pu s'occuper directement des 90p. 100, mais, au lieu de cela, on a fait une modification qui en élimine encore plus, n'est-ce pas?

**M. Gillespie:** Leur proposition originale a assurément, presque tout éliminé. Elle a en effet, éliminé tous ces régimes qui comptaient des actionnaires principaux. On est revenu à une position plus équitable où des déductions seront permises dans le cas de l'employé ordinaire, mais non du principal actionnaire.

**Le président:** C'est ce qui aurait dû être fait dès le début.

**Le sénateur Cook:** Il me semble que dans chaque cas on a jeté le bébé avec l'eau du bain.

**Le sénateur Lang:** On a même jeté la baignoire.

**Le président:** Cette terminologie n'est pas très juridique, mais nous comprenons où vous voulez en venir.

Est-il possible de dresser la liste de tout ce qu'on a supprimé de façon à corriger un problème qui est survenu à la suite d'un usage sans mauvaises intentions d'un régime comme le régime de participation différée aux bénéfices?

Ce qui a été mauvais, au départ, c'est qu'on a négligé de reconnaître qu'une loi fiscale entraîne nécessairement des arrangements transitoires. Sinon, la situation devient difficile. La preuve que la situation est devenue difficile, c'est que des arrangements transitoires ont été prévus plus tard.

**M. Gillespie:** La liste serait certainement facile à dresser, parce que nous pourrions énumérer toutes les modifications apportées après le 12 novembre. Je suis sûr qu'au cours de nos réunions, d'autres modifications nous viendront à l'esprit.

**Le président:** Commençons donc tout de suite.



[Text]

**Mr. Gillespie:** Certainly. I alluded to the fact that by reducing the amount that you could contribute to an RRSP, if you are a member of a DPSP, they are trying to equate a deferred profit-sharing plan to a pension plan. It is suggested that this is fallacious inasmuch as a deferred profit-sharing plan can, unlike a pension plan, be funded for past services.

I will quickly skip over the subject of retiring allowances for the benefit of those members of the committee who were not here earlier.

**The Chairman:** You will deal with the five items.

**Mr. Gillespie:** Retiring allowances are allowances received at termination of employment in recognition of long service.

**Senator Lang:** In a lump sum?

**Mr. Gillespie:** Yes. Under the old rules, a roll-over was permitted into a pension plan or an RRSP. Under the new rules, the roll-over was limited if retirement took place prior to November 13, 1981. The roll-over is only permitted under the new rules if the retirement took place by December 31, 1981, and payment was received pursuant to a written agreement entered into prior to November 13.

If you do not meet the grandfather exceptions, you are entitled to roll \$2,000 per year for each year that you are a member of the employers' registered pension plan or deferred profit-sharing plan.

**The Chairman:** If one had 30 years of service, that would mean \$60,000.

**Senator McIlraith:** It is not a test of so much per year of service: it is a test of so much a year for each year that one is in the plan, and many of those plans were set up long after the employees had accumulated many years of services.

**The Chairman:** So there may be quite an accumulation of years of services that are not reflected?

**Senator McIlraith:** Yes.

**Mr. Gillespie:** It has been some time since I looked at the language of this, but I think that it is \$2,000 per year as an employee and a member of a pension plan or deferred profit-sharing plan. I think there is a slight difference.

**Senator McIlraith:** Yes, but the pension plans, in some cases, would be newer than the start of employment.

**Mr. Gillespie:** I think it goes back to the start of employment.

**Senator McIlraith:** In that case, No. 3 on the slide may not be a precise statement.

**Mr. Gillespie:** Yes.

The taxpayer is entitled to \$3,500 a year for each year that the taxpayer is employed—I am interpreting this and not reading it from the slide. I am giving you my understanding of

[Traduction]

**M. Gillespie:** Certainement. J'ai fait allusion au fait qu'en réduisant le montant qu'un adhérent à un régime de participation différée aux bénéfices verse à un REER, on essaie de mettre sur le même pied un régime de participation différée aux bénéfices et un régime de pensions. Cette situation est à mon avis trompeuse, en ce sens que les antécédents de service peuvent compter dans un régime de participation différée aux bénéfices mais pas dans un régime de pensions.

Permettez-moi de passer rapidement à la question des allocations de retraite, pour les membres du comité qui n'étaient pas ici plus tôt.

**Le président:** Vous traiterez des cinq points.

**M. Gillespie:** Les allocations de retraite sont celles que les employés touchent à la fin de leur emploi en reconnaissance de longs antécédents de service.

**Le sénateur Lang:** S'agit-il d'une somme globale?

**M. Gillespie:** Oui. En vertu des anciennes règles, le montant pouvait être viré dans un régime de pensions ou dans un REER. Avec les nouvelles règles, le virement était limité si l'employé avait pris sa retraite avant le 13 novembre 1981. Il n'est autorisé que si l'employé a pris sa retraite avant le 31 décembre 1981 et que si le paiement lui a été versé conformément à une entente écrite, conclue avant le 13 novembre.

Si quelqu'un ne répond pas aux exceptions de droits acquis, il peut virer 2 000 \$ par année pour chaque année pendant laquelle il participe à un régime de pension enregistré des employeurs ou à un régime de participation différée aux bénéfices.

**Le président:** Si quelqu'un comptait 30 années de service, le montant serait de 60 000 \$.

**Le sénateur McIlraith:** La question n'est pas de savoir quel est le montant par année de service, mais le montant pour chaque année d'adhésion au régime, car bon nombre de ces régimes ont été établis longtemps après que les employés eurent accumulé de nombreuses années de service.

**Le président:** Alors, il est possible que de nombreuses années de service accumulées n'aient pas été comptées?

**Le sénateur McIlraith:** Oui.

**M. Gillespie:** Il y a longtemps que je ne me suis pas arrêté à ces questions, mais je pense que le montant est de 2 000 \$ par année pour un employé et un adhérent à un régime de pensions ou à un régime de participation différée aux bénéfices. Je pense qu'il y a une légère différence.

**Le sénateur McIlraith:** Oui, mais dans certains cas, les régimes de pensions, seraient établis après la date du début de l'emploi.

**M. Gillespie:** Je pense qu'ils sont rétroactifs à la date du début de l'emploi.

**Le sénateur McIlraith:** Dans ce cas, le point n° 3 qui figure sur la diapositive n'est peut-être pas précis.

**M. Gillespie:** Oui.

Le contribuable a droit à 3 500 \$ par année pour chaque année où il est employé—j'interprète la chose plutôt que de la lire sur la diapositive—et si l'employeur adhérait à un régime



[Text]

it—by the employer, and if the employee were a member of the employer's registered pension plan or deferred profit-sharing plan but there were no contribution made.

**Mr. Birk:** Or the payments did not vest in him. In many cases, they only vest in the taxpayer after so many years. The employee could have left before that.

**Senator McIlraith:** Yes, the employee could have left before the vesting took place.

**Mr. Gillespie:** Under the current rules, when a property is disposed of and there is a balance of the purchase price payable in future years, the taxpayer can defer any tax on the gain, whether it is business income or capital gains, until such time as the taxpayer has received the balance of the purchase price.

The budget proposes to deny any such reserve. In other words, if a taxpayer made a capital gain in 1982 as a result of the sale of a piece of property, and there was a balance of the purchase price payable over a period of 10 years, the taxpayer will be taxed immediately on the full amount of the gain, notwithstanding that the taxpayer did not receive the cash representing the balance of the purchase price.

This was modified on December 12. The modifications depend on whether there is a disposition of real property or a disposition of capital property. It was proposed on December 12, that in respect of real property a reserve be provided over a maximum period of three years for disposition of real property that gave rise to ordinary income, and for this purpose, the proceeds would be treated first as a receipt of the profit. So, the taxpayer would be immediately taxed on the first proceeds received. To the extent that the property has not been reported in the first year of sale, and the subsequent year, then the profit must be brought in the third year.

**The Chairman:** Mr. Gillespie, with a transaction of that kind, where it is not fully cash, experience would show that the down payment would certainly produce an amount that was substantially less than the full amount of the sale, or the full capital gain that might be related to the cost as against what was realized.

Now, with respect to the down payment, which is the cash part of it, does the three-year period mean that the taxpayer can keep that for three years? It is only as the additional payments come in that the taxpayer has achieved a position where there is any capital gain realized.

**Mr. Gillespie:** It is proposed that in the year of sale the full amount of the capital gain is realized.

**The Chairman:** Was this on December 12, or on budget night?

**Mr. Gillespie:** This was on November 12, which was budget night.

Notwithstanding that the full amount of the gain was realized on December 18, the taxpayer is allowed to take a reserve for this gain, provided that the payments are being

[Traduction]

de pension enregistré ou à un régime de participation différée aux bénéfices, mais qu'aucune contribution n'avait été faite.

**M. Birk:** Ou si la contribution patronale n'était pas versée. Dans de nombreux cas, elle n'est accordée au contribuable qu'après un certain nombre d'années. L'employé risque d'avoir quitté son emploi avant cela.

**Le sénateur McIlraith:** Oui, l'employé risque d'avoir quitté son emploi avant que le versement n'ait eu lieu.

**M. Gillespie:** Avec les règles actuelles, lorsqu'un bien est cédé et que le solde du prix d'achat est payable dans les années qui suivent, le contribuable peut différer tout impôt sur les gains, qu'il s'agisse d'un revenu d'affaires ou de gains en capital, jusqu'au moment où il touche le solde du prix d'achat.

Le budget propose de rejeter pareille réserve. En d'autres termes, si un contribuable a fait un gain en capital en 1982 à la suite de la vente d'un bien, et que le solde du prix d'achat était payable dans un délai de dix ans, il doit payer immédiatement un impôt sur le montant total du gain, bien qu'il n'ait pas reçu le montant en espèces représentant le solde du prix d'achat.

Cette règle a été modifiée le 12 décembre. Les modifications s'appliquent différemment dans le cas de biens immobiliers et de biens d'investissement. Il a été proposé, le 12 décembre, au sujet des biens immobiliers; de prévoir délai de trois ans pour une vente qui rapporterait un revenu ordinaire; à ces fins, le produit serait traité d'abord comme un profit. Le contribuable serait donc imposé immédiatement sur les premières versements qu'il toucherait. Si le profit n'est pas déclaré la première année de la vente ou l'année suivante, il doit l'être la troisième année.

**Le président:** Monsieur Gillespie, dans une transaction de ce genre, qui ne se fait pas entièrement au comptant, nous savons, par expérience, que le versement initial est très inférieur au montant global de la vente, ou que le gain en capital réalisé par rapport au coût.

Ce délai de trois ans signifie-t-il que le contribuable peut réserver pendant trois ans le versement initial, qui est la fraction au comptant. Considère-t-on qu'il ne réalise un gain de capital que lorsqu'il encaisse les versements suivants.

**M. Gillespie:** On propose de considérer le plein montant du gain en capital comme réalisé au cours de la première année de la vente.

**Le président:** Était-ce le 12 décembre ou le soir du budget?

**M. Gillespie:** Le 12 novembre, le soir du budget.

Même si ce gain a été entièrement réalisé le 18 décembre, le contribuable peut le différer, pourvu que les versements soient perçus au cours des années suivantes; mais un délai maximum de trois ans est fixé.

**[Text]**

received in subsequent years. The reserve would only be allowable for a maximum period of three years.

Perhaps I can illustrate this by giving you the example of a property being disposed of for \$300,000, payable \$30,000 per year over a period of 10 years. Assume that there is a capital gain of \$200,000. The \$30,000 that is received in the first year would be fully taxable as a capital gain. Likewise, the \$30,000 received in the second year would be fully taxable as a capital gain, and in the third year, the taxpayer would have to bring in the balance of the capital gain.

**The Chairman:** There is nothing peculiar to the character of cash that makes it a capital gain. That sounds a bit ridiculous.

**Mr. Birk:** When talking about the three-year reserve, that only applies where there is no capital gain, but where there is income.

**Mr. Gillespie:** You are quite right.

**Mr. Birk:** The principle is the same; you must bring in cash and apply it first against the profit element, which in this case is \$200,000, and as the funds are received, they are taxed in full during the three-year period.

**The Chairman:** Even if a taxpayer has a capital gain on the transaction of \$200,000, the taxpayer has not received that in cash.

**Mr. Gillespie:** That was, of course, the position under the old rules. Under the old rules, because the taxpayer had not received the tax, the taxpayer was not subject to the tax.

**The Chairman:** That is right.

**Mr. Gillespie:** Under the new rules, there will be situations where the taxpayer has not received the cash but is expected to pay the tax.

**Senator Cook:** You made an error when talking about a \$200,000 capital gain. Only \$100,000 of that would be taxable.

**Mr. Gillespie:** In the example I used, the sale price was \$300,000, and the capital gain was \$200,000.

**Senator Cook:** So, the taxpayer would only be taxed on \$100,000.

**Mr. Gillespie:** If it were a capital gain, yes, only on \$100,000, but if it were real property subject to full income tax treatment, the taxpayer would pay tax on the full \$200,000.

**Senator Lang:** In other words, you have to pay all the tax in three years, is that right?

**Mr. Gillespie:** That is right, but they get your tax up front.

With respect to capital gains or gains on disposition of capital property, there is a maximum reserve of five years. In addition, there are special rules for farmers and small business owners on the transfer of farm property and shares to children.

**The Chairman:** Property and shares?

**[Traduction]**

Je peux peut-être vous illustrer la chose, en vous donnant comme exemple une propriété que l'on vend 300 000\$, payable par versements annuels de 30 000\$, sur une période de dix ans. Supposons un gain en capital de 200 000\$. Le 30 000\$ reçu la première année serait imposable, comme gain en capital. De même, le versement de 30 000\$ touché la deuxième année serait entièrement imposable, au même titre, et, la troisième année, le contribuable devra s'acquitter du solde de ce gain en capital.

**Le président:** Rien, dans ce montant comptant, nous justifie de le considérer comme un gain en capital. Cela me semble un peu ridicule.

**M. Birk:** Quand nous parlons de ce délai de trois ans, il ne s'applique que là où il y a un revenu non là où il y a un gain en capital.

**M. Gillespie:** Tout à fait juste.

**M. Birk:** Le principe est le même; il faut d'abord voir dans cette somme au comptant un profit, qui est dans ce cas 200 000 \$ et, à mesure que les sommes sont perçues, elles sont entièrement imposées au cours de la période de trois ans.

**Le président:** Même si le contribuable réalise un gain en capital de 200 000 \$, il ne l'a pas touché en comptant.

**M. Gillespie:** C'était là, bien sûr, la situation en vertu du vieux règlement; parce que le contribuable n'avait pas perçu, il n'était pas assujéti.

**Le président:** C'est exact.

**M. Gillespie:** En vertu du nouveau règlement, il y aura des cas où le contribuable qui n'a pas touché de comptant devra quand même payer de l'impôt.

**Le sénateur Cook:** Vous avez fait une erreur en parlant de 200 000 \$ de gain en capital, car seule la moitié de cette somme serait imposable.

**M. Gillespie:** Dans l'exemple que j'ai utilisé, le prix de vente était de 300 000 \$ et le gain en capital de 200 000 \$.

**Le sénateur Cook:** Le contribuable ne serait donc imposé que sur 100 000 \$.

**M. Gillespie:** S'il s'agit d'un gain en capital, oui, mais s'il s'agit d'immeuble assujéti à un impôt sur le revenu, le contribuable sera imposé, suivant le plein montant de 200 000 \$.

**Le sénateur Lang:** En d'autres termes, il faut payer tout l'impôt en trois ans?

**M. Gillespie:** C'est juste, mais l'impôt est d'abord prélevé.

Au sujet des gains en capital ou des gains réalisés sur la vente d'immobilisations, le délai maximum est de cinq ans. En outre, il y a des règles spéciales qui s'appliquent aux agriculteurs et aux propriétaires de petites entreprises, pour, en cas de transferts aux enfants de propriétés agricoles ou d'actions.

**Le président:** La propriété et les actions?



[Text]

**Mr. Gillespie:** If there is a transfer of a farm from a farmer to his child or shares of a small business to the children, there is a ten-year reserve rather than a five-year one.

**The Chairman:** While you are building up that reserve, is there any annual payment?

**Mr. Gillespie:** Yes. The rules will be similar to the reserve for real property.

**The Chairman:** That is a substantial change as against the existing law. I remember the contest we had in this committee dealing with that situation as far as the farmers were concerned. I am sure you remember the representations that were made here, and, finally, their position was recognized and reflected. Now you have a first and absolute change, I take it, on November 12, and then, subsequently, the modifications that you have described.

**Mr. Gillespie:** Yes.

**The Chairman:** The modifications were mainly the period of the reserve, and if there is a capital gain, the payment of the tax on the cash received in each year rather than paying once on the whole capital gain.

**Mr. Gillespie:** That is right.

Again, in the five years the cash coming in is treated first as profit and then as cost recovery.

**The Chairman:** When the vendor receives those payments, how must he show them in his tax accounting? You say as cost recovery, but actually he has already prepaid the capital gains so it is non-taxable income, is it not?

**Mr. Gillespie:** Yes, that is right. The last dollars that come in represent the recovery of his cost and are now taxable.

**The Chairman:** So you do not account for them?

**Mr. Gillespie:** That is right.

Mr. Chairman, we have dealt with termination payments before. That concludes the slides.

**The Chairman:** I should like the members who are here to know that the Life Underwriters are appearing here tomorrow and they have presented a brief which has been distributed to everyone. If you look at *Hansard* of March 30 of this committee hearing, I think Mr. Gillespie dealt with life insurance and the provisions in the bill, and he also dealt with reviewing the dealings by this committee with life insurance features going back to 1973 which indicates, I suppose you might call it, a right about face in the approach or a gathering in of the so-called accrued interest.

**Mr. Gillespie:** Certainly life insurance has been a fairly constant preoccupation of budget reform.

**The Chairman:** I think it has been a devoted occupation in certain areas.

**Senator Walker:** Devoted to the wrong end.

**The Chairman:** One of the main features is the element of interest which, when a policy matures, they say there are two

[Traduction]

**M. Gillespie:** Si un agriculteur cède à son enfant sa propriété agricole ou si un petit commerçant cède des actions à son enfant, le délai est de dix ans au lieu de cinq.

**Le président:** Y a-t-il, durant ce temps, des versements annuels?

**M. Gillespie:** Oui. La même règle que pour l'immeuble vaut ici.

**Le président:** C'est là une modification importante apportée à la loi actuelle. Je me souviens des discussions qui ont éclaté au Comité, lorsque nous avons étudié ce point relativement aux agriculteurs. Vous vous souviendrez que leurs doléances et, finalement, leur position, ont été reconnues et que nous en avons tenu compte. Et voici que vous apportez une modification radicale, le 12 novembre, je crois, puis, plus tard, les modifications que vous venez d'exposer.

**M. Gillespie:** Oui.

**Le président:** Les modifications portaient surtout sur la durée du délai et, s'il y a gain en capital, sur l'impôt versé pour le comptant perçu chaque année, plutôt que sur le gain en capital tout entier.

**M. Gillespie:** C'est exact.

Ici encore, le comptant touché au cours des cinq années est considéré d'abord comme un profit, puis comme un recouvrement de coût.

**Le président:** Lorsque le vendeur touche ses versements, comment doit-il en faire état dans sa comptabilité fiscale? Vous dites à titre de recouvrement de coût, mais de fait, il a déjà payé à l'avance les gains en capital, de sorte qu'il s'agit là d'un revenu non imposable, n'est-ce pas?

**M. Gillespie:** Oui, c'est juste. Les dernières sommes qu'il touche représentent maintenant un recouvrement et deviennent impossibles.

**Le président:** Vous n'en tenez donc pas compte?

**M. Gillespie:** C'est exact.

Monsieur le président, nous avons déjà parlé de paiement final, nous en avons donc fini avec les diapositives.

**Le président:** Je vous signale que les représentants de l'assurance-vie comparaîtront demain et que vous avez déjà reçu le mémoire qu'ils ont présenté. Si vous consultez le *Hansard* du 30 mars, au sujet des audiences à notre Comité, M. Gillespie y a traité je crois d'assurance-vie et des dispositions du projet de loi qui s'y rapportent; il a revu aussi à ce sujet les délibérations de notre Comité jusqu'en 1973, ce qui constitue, je suppose, ce qu'on pourrait appeler une volte-face dans notre façon de procéder au rassemblement des données pertinentes.

**M. Gillespie:** L'assurance-vie a toujours été un sujet de préoccupation dans la réforme du budget.

**Le président:** Je crois même que, dans certains cas, on s'y est appliqué avec zèle.

**Le sénateur Walker:** Avec un zèle mal orienté.

**Le président:** L'un des principaux points est la partie intérêt; lorsqu'une police est échue, on dit qu'elle comporte deux



[Text]

elements in there, one being when you are arriving at cost—that would be the premium cost—and then the additional moneys that are received out of the insurance coverage is accrued interest. Heretofore, under the present budget situation, this recognition did not cover a situation where the proceeds of the policy were payable on death. If they were paid after the insured died, then they did not recognize this accrued interest element.

**Mr. Gillespie:** That is right.

**The Chairman:** But now even where the insurance is paid at death of the insured, they still say the accrued interest element is taxable. I can remember the tussle we had here dealing with that.

**Senator McIlraith:** Is that not retroactive taxation?

**The Chairman:** Well, the man's estate, I expect, is the one who would have to pay the tax on the accrued element.

**Mr. Gillespie:** I am not sure it will be retroactive. It proposes that it applied to life insurance policies issued or annuities acquired after November 12. I do not think this one is.

**Senator McIlraith:** The former one did have a retroactive element, but it did not become law.

**Senator Cook:** Does this apply to all policies for the maximum amount?

**Mr. Gillespie:** It applies to all policies. There will be an accrual of interest every three years.

**Senator Cook:** Do they give any figures of what they hope to have?

**Mr. Gillespie:** I might add, Senator McIlraith, that I believe it will be retroactive with regard to annuities. There is a distinction between a life insurance policy and an annuity. As to the revenue effect, it would seem to be minimal. They show in the budget papers that on tax accrued interest income there will be no effect until 1985-86, at which time they anticipate an additional \$60 million will be provided.

**The Chairman:** The effect of this is that where you have to account for that accrued interest element in an insurance policy, you have to determine and account for the interest element and the tax every three years, starting budget night; is that right?

**Mr. Gillespie:** Yes.

**The Chairman:** The policyholder will not have received that, because he would only receive it if he were surrendering a policy, or his estate would receive it if he died. Otherwise he will be saddled with payment of tax on accrued interest.

**Senator Cook:** Accrued but unpaid.

**The Chairman:** That's right.

**Senator Walker:** It is shocking.

**Senator Cook:** At what abuse is this directed? It is more than revenue. They are trying to stop what—purchase of large policies?

[Traduction]

éléments, dont l'un est la prime et l'autre, les intérêts qui s'y ajoutent. Jusqu'ici, le budget actuel ne prévoyait pas les revenus d'une police acquittable au décès; si ces sommes étaient versées après le décès de l'assuré, il n'était pas question des intérêts accumulés.

**M. Gillespie:** C'est exact.

**Le président:** Mais désormais, même lorsque la police est acquittée au décès de l'assuré, on considère que les intérêts sont imposables. Je me souviens de la vive discussion qui a éclaté à ce propos.

**Le sénateur McIlraith:** N'est-ce pas là une mesure d'imposition rétroactive?

**Le président:** C'est-à-dire que la succession du défunt devra, je suppose, s'acquitter de cet impôt sur les intérêts accumulés.

**M. Gillespie:** Je ne suis pas sûr que cet impôt soit rétroactif. Il est proposé de l'appliquer aux politiques d'assurance-vie souscrites ou aux rentes annuelles acquises, après le 12 novembre. Je ne crois pas que celle-ci le soit.

**Le sénateur McIlraith:** La précédente comportait un élément de rétroactivité, mais elle n'a pas été adoptée.

**Le sénateur Cook:** Cette disposition s'applique-t-elle, pour un montant maximum, à toutes les polices?

**M. Gillespie:** Elle s'applique à toutes les polices. Il y aura tous les trois ans un revenu provenant des intérêts.

**Le sénateur Cook:** Avons-nous une idée de ce qu'on espère ainsi recueillir?

**M. Gillespie:** J'ajoute, sénateur McIlraith, qu'à mon avis elle sera rétroactive pour les rentes annuelles. Il y a une différence entre une police d'assurance-vie et une rente annuelle. Quant au revenu qui sera touché, il semble de peu d'importance. On dit dans le budget que les impôts sur les intérêts accumulés ne rapporteront rien jusqu'en 1985-1986, ensuite, on prévoit une recette de 60 millions de dollars.

**Le président:** L'effet de cette disposition, lorsqu'il faut tenir compte des intérêts accumulés d'une police d'assurance, sera d'obliger les intéressés à déterminer et à tenir compte de ces intérêts et de l'impôt, tous les trois ans, à compter de son budget, n'est-ce pas?

**M. Gillespie:** Oui.

**Le président:** L'assuré n'aura pas touché ces sommes, car il ne les toucherait que s'il acquittait sa police ou si sa succession les touchait à son décès; autrement, il serait contraint de payer des impôts sur les intérêts accumulés.

**Le sénateur Cook:** Accumulés, mais non versés.

**Le président:** C'est exact.

**Le sénateur Walker:** C'est révoltant.

**Le sénateur Cook:** Quel abus entend-t-on ainsi réprimer? Quoi donc, outre le revenu. Que veut-on enrayer—l'achat de polices importantes?

[Text]

**Mr. Gillespie:** They see this interest income building up untaxed, I suppose, and never taxed if it is paid out on death. I do not think you would call that an abuse. There were certain annuities—single premium deferred annuities—which became a vogue, where for a large capital contribution immediately, you would not receive any income until some future date, at which time it was taxed, presumably when you were taxed at lower rates.

**Senator Cook:** Those were sold by the insurance companies.

**The Chairman:** There is perhaps one other factor that I should tell you. When this committee was dealing with one of the tax bills, C-56, the bill proposed to extend maturities arising on death—the existing tax on the surrender of policies. It was proposed that with respect to death occurring after March 31, 1978, there be taxed the excess of the cash surrender value over the net cost of the policy less \$10,000. That was one point on which we complained to the minister, Mr. Chrétien. He appeared before us and among the announcements and undertakings that he gave to meet a situation where he might get his bill reported without amendment, there was treatment of this item, and I quote:

The Minister of Finance announced on October 20, 1977 that the government, pending further study, has decided to withdraw this proposal to tax certain life insurance policies realized on death.

I have checked and I have not been able to find any record of any inquiry, or any report or any decision—or if, in fact, there was further study. Certainly that is something that we can probe when the departmental officials come before us. Otherwise it is simple to defer a matter for a year, I suppose, saying that we want to have another look at it, and then have another go at it next year.

**Senator Cook:** Even in that proposal there was an exemption of \$10,000 given. There is now no exemption at all.

**Senator Lang:** There is no proposed tax on death.

**Senator Cook:** I know, but they are going to tax the accrued interest on all policies. Could they not say all policies over a certain amount?

**Mr. Gillespie:** Including any interest that accrued to death with a three-year period.

**Senator Cook:** If they could provide for an exemption on the latter proposal, and to tax interest on life insurance policies, why can we not have a floor or an exemption on the present proposal?

**The Chairman:** The fact that you have to account once in three years for the accrued unpaid interest, you are still paying out the accrued interest for the three-year period up to the time you pay it.

**Senator Lang:** Is it proposed to tax that accrued income in the hands of the owner of the policy?

**Senator Cook:** Yes.

[Traduction]

**M. Gillespie:** Ces intérêts sont considérés comme du revenu non imposé, je suppose, et qui ne le sera jamais s'ils sont versés au décès. Certaines rentes annuelles—à primes uniques différées—qui ont connu un certain succès, et qui supposaient une mise de capital importante immédiate—ne vous permettant pas de toucher de revenu jusqu'à une date ultérieure, alors que, vous seriez imposable à un taux moindre.

**Le sénateur Cook:** Elles étaient vendues par les compagnies d'assurance.

**Le président:** Il y a un autre point que je devrais probablement vous signaler. Lorsque le Comité a étudié un autre projet de loi fiscal le bill C-56, on y proposait de prolonger les échéances survenant au décès. Il était proposé, au sujet des décès survenant après le 31 mars 1978, que l'excédent de la valeur de rachat sur le coût net de la police, s'il était inférieur à 10 000\$, soit imposable. C'est l'un des points à propos duquel nous nous sommes plaints au ministre, M. Chrétien. Il a comparu devant nous et, devant l'éventualité où il pourrait être fait rapport de son projet de loi sans modification, la question a été réglée comme suit, et je cite:

Le Ministre des finances a annoncé le 20 octobre 1977 que le gouvernement, en attendant de faire de plus amples études, avait décidé de retirer sa proposition d'imposer certaines polices d'assurance-vie échues au décès.

J'ai vérifié et il m'a été impossible de trouver un compte rendu, une enquête, un rapport ou une décision—ou, de fait, de découvrir s'il y avait eu plus ample étude de cette question. C'est sans doute un point que nous pourrions explorer quand les fonctionnaires du ministère nous rendront visite. On alors, il sera simple de différer cette question pendant une année, alléguant que nous voulons l'étudier encore pour en reprendre la discussion l'an prochain.

**Le sénateur Cook:** Même cette proposition comportait une exemption de 10 000\$. Actuellement, il n'y en a aucune.

**Le sénateur Lang:** On ne propose aucun impôt au décès.

**Le sénateur Cook:** D'accord, mais le fisc va maintenant frapper d'impôt tous les intérêts accumulés dans les polices. Ne pourraient-ils pas s'en tenir à un certain pourcentage?

**M. Gillespie:** Y compris tout intérêt perçu dans un délai de trois ans suivant le décès.

**Le sénateur Cook:** Si le fisc a pu ménager une exemption à la dernière proposition: imposer les intérêts sur les polices d'assurance-vie, pourquoi ne pourrait-il pas fixer un plancher ou une exemption à la présente proposition?

**Le président:** Du fait qu'il faut rendre compte, tous les trois ans, des intérêts accumulés non payés, l'on se trouve à payer encore pour les intérêts accumulés au cours de la période de trois ans, jusqu'au moment du versement.

**Le sénateur Lang:** Propose-t-on d'imposer le revenu accumulé dans les mains mêmes du détenteur de la police?

**Le sénateur Cook:** Oui.

*[Text]*

**Senator Lang:** But who is the owner of a policy that has a preferred beneficiary?

**The Chairman:** The beneficiary, of course, has rights under the policy that he can assert.

**Senator Lang:** What is the nature of those rights?

**Senator Cook:** They are very extensive.

**Chairman:** I don't know; I have not read the policies.

**Senator Lang:** I believe they are very extensive. I do not think that the income is the income of the owner of the policy. It could very easily be argued that the recipient of that income is the beneficiary.

**The Chairman:** But the question is, it is the policyholder who writes the insurance and it is the policyholder who makes the designations creating this preferred right—a beneficiary who is entitled out of the proceeds of the policy to receive certain payments. Certainly the preferred beneficiary has rights.

**Senator Lang:** But those are statutory, I believe. They are not in the contract.

**The Chairman:** I don't know.

**Senator Cook:** We will have to ask the witnesses tomorrow. What rights has a preferred beneficiary if the policy matures? Those are questions that we shall have to ask tomorrow.

**The Chairman:** We shall be close to the answer tomorrow. As you can see, there is an interesting field to cover. We shall meet at 9.30 a.m. tomorrow.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

**Le sénateur Lang:** Mais qui est le détenteur d'une police à bénéficiaire privilégié?

**Le président:** Le bénéficiaire, bien sûr, a des droits qu'il peut exercer en vertu de la police.

**Le sénateur Lang:** Quelle est en la nature?

**Le sénateur Cook:** Ils sont très étendus.

**Le président:** Je l'ignore; je n'ai pas lu les polices.

**Le sénateur Lang:** Ils sont, je crois, très étendus. Je ne crois pas que le revenu échoit au détenteur de la police. On pourrait aisément prétendre que ce revenu revient au bénéficiaire.

**Le président:** Mais la question est la suivante: le détenteur souscrit l'assurance et c'est lui qui désigne le bénéficiaire qui a le droit de recevoir certaines sommes, sur les revenus de la police. Les droits du bénéficiaire sont indiscutables.

**Le sénateur Lang:** Mais ce sont des droits statutaires qui ne se trouvent pas dans le contrat.

**Le président:** Je ne sais pas.

**Le sénateur Cook:** Il nous faudra le demander aux témoins demain. Quels sont les droits du bénéficiaire privilégié à l'échéance de la police? C'est une question qu'il nous faudra poser demain.

**Le président:** Nous serons bien servis pour obtenir demain la réponse à notre question sur ce sujet intéressant. Nous nous retrouverons demain à 9 h 30.

La séance est levée.









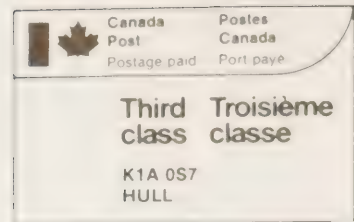












*If undelivered, return COVER ONLY to*  
Canadian Government Printing Office  
Supply and Services Canada,  
45 Sacre-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacre-Coeur,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
séñatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Thursday, April 29, 1982

Le jeudi 29 avril 1982

Issue No. 85

Fascicule n° 85

**Fifth Proceedings on:**  
Budget Tax Changes

**Cinquième fascicule concernant:**  
Les modifications fiscales budgétaires

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	McIlraith
Buckwold	Molson
Charbonneau	Murray
Cook	*Perrault
*Flynn	Riel
Godfrey	Roblin
Hayden	Tremblay
Hays	Walker—(19)
Lafond	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	McIlraith
Buckwold	Molson
Charbonneau	Murray
Cook	*Perrault
*Flynn	Riel
Godfrey	Roblin
Hayden	Tremblay
Hays	Walker—(19)
Lafond	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, March 24, 1982:

"The Honourable Senator Hayden moved, seconded by the Honourable Senator Buckwold:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and consider the following:

(i) Budget tax changes tabled by the Minister of Finance in the House of Commons on November 12, 1981, and the impact thereof on taxpayers;

(ii) documents tabled December 18, 1981, by the said Minister of Finance in the House of Commons relating to some enumerated Budget tax measures announced on November 12, 1981 and describing the tax treatment proposed to be accorded thereto;

(iii) the proposals made by the Minister of Finance in the House of Commons on December 18, 1981, for adjustments in some measures contained in the Budget resolutions;

(iv) the further proposals made by the Minister of Finance in the House of Commons on December 18, 1981, for referral of some tax measures contained in the Budget resolutions to a parliamentary committee as follows:

Rules relating to corporate re-organization, taxation of whole life insurance, charitable foundations, retirement allowances and work in progress; and

(v) any bills based on the Budget tax changes in advance of the said bills coming before the Senate and any other matters relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 24 mars 1982:

«L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Buckwold,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier ce qui suit:

(i) les modifications fiscales budgétaires déposées à la Chambre des communes par le ministre des Finances le 12 novembre 1981 et leur incidence pour les contribuables;

(ii) les documents, déposés à la Chambre des communes par ledit ministre des Finances le 18 décembre 1981, concernant certaines mesures fiscales budgétaires énumérées annoncées le 12 novembre 1981 et exposant le traitement fiscal qu'il proposait d'accorder à ces mesures;

(iii) Les propositions, faites à la Chambre des communes par le ministre des Finances le 18 décembre 1981, au sujet d'ajustements à certaines mesures contenues dans les résolutions budgétaires;

(iv) les autres propositions, faites à la Chambre des communes par le ministre des Finances le 18 décembre 1981, pour le renvoi de certaines mesures fiscales contenues dans les résolutions budgétaires à un comité parlementaire; ces mesures sont les suivantes:

les règles relatives à la réorganisation des sociétés, l'imposition de l'assurance-vie, des organismes de bienfaisance, des allocations de retraite et des travaux en cours; et

(v) les bills fondés sur les changements apportés aux mesures fiscales budgétaires, avant que lesdits bills et tout autre sujet connexe ne soient soumis au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, APRIL 29, 1982  
(117)

## [Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

Budget Tax Changes.

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Balfour, Charbonneau, Cook, Flynn, Godfrey, Lewis, Manning, McIlraith and Roblin. (10)

*Present, not of the Committee:* The Honourable Senators Bosa, Lang and Stollery. (3)

*Witnesses:*

*Life Underwriters Association of Canada (LUAC):*

Mr. Richard K. Giuliani, CLU, Chairman and Chief Executive Officer;

Mr. David B. Cowper, CLU, Chairman, Taxation and Legislation Committee;

Mr. Donald R. Glover, CLU, Past Chairman;

Mr. Rudy Halmo CLU, Member;

Mr. Ross Durant, CLU, Member.

Following the opening statement the Committee proceeded to the examination of the witnesses assisted therein by Messrs. Birk and Gillespie.

At 12:15 p.m. the Committee adjourned.

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 29 AVRIL 1982  
(117)

## [Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier:

Les modifications fiscales budgétaires.

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Balfour, Charbonneau, Cook, Flynn, Godfrey, Lewis, Manning, McIlraith et Roblin. (10)

*Présents, mais ne faisant pas partie du Comité:* Les honorables sénateurs Bosa, Lang et Stollery. (3)

*Témoins:*

*L'Association des assureurs-vie du Canada (AAVC):*

M. Richard K. Giuliani, AVA, président et administrateur-en-chef;

M. David B. Cowper, AVA, président, Comité sur la fiscalité et sur la législation;

M. Donald R. Glover, AVA, ancien président;

M. Rudy Halmo, AVA, membre;

M. Ross Durant, AVA, membre.

Après la déclaration préliminaire, le Comité interroge les témoins avec l'aide de MM. Birk et Gillespie.

Le Comité suspend ses travaux à 12 h 15.

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, April 29, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to study budget tax changes.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** This morning we are going to hear the presentation of a brief by the Life Underwriters Association of Canada. On my immediate right is Mr. Giuliani, Chairman and Chief Executive Officer, then Mr. Glover, the past chairman, Mr. David Cowper, Chairman of the Taxation & Legislation Committee, Mr. Ross Durant, a member of the Life Underwriters Association and Mr. Rudy Halmo, Assistant General Counsel. Mr. Giuliani will make the opening statement in accordance with our practice, and then we will get down to the business of the meeting. Mr. Giuliani?

**Mr. Richard K. Giuliani, CLU, Chairman and Chief Executive Officer, Life Underwriters Association of Canada:** Thank you, Mr. Chairman. Mr. Chairman, ladies and gentlemen, on behalf of our 19,000 members representing 13 million Canadian policyholders, we welcome and appreciate the opportunity accorded to us to make our concerns known to you.

It is not our intention to dwell today on the budget process and its secrecy. The Minister of Finance has recognized the shortcomings of the present system and, we hope, significant changes will be introduced prior to the next budget which will be viewed as beneficial to all Canadians. It is no secret that our economy is in sad shape. To expend needlessly under such circumstances the thousands of man-hours and hundreds of thousands of dollars to make representations to change proposals which are destined to have devastating effects on the insurance industry and the people the industry employs is ludicrous. The proposals of even more devastating consequences for future purchases of permanent life insurance and non-registered deferred annuities in addition to the perceived devastating consequences will result in a massive increase in administrative costs which will have to be incurred by the insurance industry and eventually passed along to the Canadian policyholders.

As responsible citizens we recognize that our government requires revenue. However, our recommendation is that the present proposals affecting permanent life insurance and non-registered deferred annuities be withdrawn, and abuses as and when identified be dealt with by the Department of Finance in conjunction with a committee comprising members of CLHA and LUAC. Government's requirement for revenues can be satisfied through a fair corporate income tax designed with proper industry input so as not to disadvantage the life insurance industry relative to other financial institutions with which they must compete.

Mr. MacEachen himself has stated repeatedly that the purpose of a tax system should be more than to collect

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 29 avril 1982

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des Banques et du Commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 afin d'étudier les modifications fiscales budgétaires.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Ce matin, nous assisterons à la présentation d'un mémoire de l'Association des assureurs-vie du Canada. Je vous présente immédiatement à ma droite M. Giuliani qui en est le président et l'administrateur-en-chef, qui est entouré de M. Glover l'ancien président, M. David Cowper, président du Comité sur la fiscalité et la législation, M. Ross Durant, membre de l'AVA et M. Rudy Halmo, conseiller général adjoint. M. Giuliani fera tout d'abord une déclaration préliminaire puis, comme d'habitude, nous traiterons des questions à l'ordre du jour. La parole est à vous, monsieur Giuliani.

**M. Richard K. Giuliani, CLU, président et administrateur-en-chef, Association des assureurs-vie du Canada:** Merci, monsieur le président. Monsieur le président, mesdames et messieurs. Au nom de nos 19 000 membres représentant 13 millions d'assurés au Canada, nous sommes heureux de l'occasion qui nous est offerte de présenter nos vues sur les modifications budgétaires.

Nous n'avons pas l'intention aujourd'hui de traiter ni du processus ni du secret budgétaires. Le ministre des Finances a reconnu les lacunes du système actuel et, heureusement, des changements importants que tous les Canadiens considéreront bénéfiques seront apportés avant le prochain budget. Ce n'est un secret pour personne que notre économie est dans un bien triste état. Quel non-sens dans ces circonstances de dépenser des milliers d'heures-hommes et des milliers de dollars pour faire des suggestions visant à modifier les propositions qui auront des répercussions néfastes sur l'industrie de l'assurance et sur les personnes qu'elle emploie. Quant aux propositions concernant les achats éventuels de polices d'assurance-vie permanente et de rentes différées non enregistrées, outre qu'elles ont des répercussions encore plus dévastatrices, elles provoqueront une hausse massive des frais d'administration que devra assumer l'industrie de l'assurance et par ricochet les souscripteurs canadiens.

En tant que citoyens responsables, nous reconnaissons que nos gouvernements ont besoin de revenus. Nous recommandons toutefois que les propositions actuelles concernant les polices d'assurance-vie permanente et les rentes différées non enregistrées soient abrogées et que les abus seront réformés au fur et à mesure qu'ils seront identifiés par le ministère des Finances de concert avec un comité comprenant des membres de l'ACCAV et de l'AACV. Le gouvernement peut accroître ses revenus en mettant en place un programme d'imposition fiscale équitable des sociétés auquel l'industrie participera de manière à ne pas désavantager l'industrie de l'assurance-vie par rapport aux autres institutions financières avec lesquelles elle doit faire concurrence.

M. MacEachen lui-même a maintes fois répété qu'un système fiscal ne devrait servir uniquement à percevoir des



*[Text]*

revenue. In addition, it should provide direction and incentives, recognizing the importance of social benefits through its social policy. The budget proposals fail to recognize the social benefits, and the taxes on life insurance would give Canada the dubious distinction of being the only country in the world that taxes permanent life insurance.

Our concerns, which with your approval and permission, Mr. Chairman, we will unfold before you and your distinguished colleagues this morning, are all very important. Some, however, are more important than others, and we shall attempt to gauge our time to comment on each area and allow sufficient time for elaboration and any questions you and your colleagues might have. The Canadian public and our association will be forever grateful to your committee, Mr. Chairman, for the crucial role you played in intervening in 1977 in reversing the proposal to impose a widow's tax on the death proceeds from permanent life insurance. We suggest that history is repeating itself, and the degree of repugnancy of the death tax proposals of 1977 is increased in relation to the November 12, 1981 budget proposals on permanent life insurance and non-registered deferred annuities.

In 1977 the withdrawal of the death tax proposal was for further study. Gentlemen, that study not only never took place, but also there has been no opportunity for input from our association or the association of companies. Our association stands for the professional sale of life insurance. That is, cash in the event of premature death or disability and retirement. We oppose vehemently the budget proposals to increase taxation for individuals finding it necessary to use their permanent life insurance policies for retirement, loans for emergency or business purposes or upon surrender, far too often under distress conditions.

The Ontario Status of Women indicated that 400,000 women over age 65 were living below the poverty line. The Honourable Monique Bégin, Minister of Health and Welfare, at the National Pension Conference last year stated that 55 per cent of the elderly receive some form or other of welfare. Surely, to implement legislation which will increase dramatically the cost of permanent life insurance and legitimate non-registered retirement annuities, legislation which is so anti-directional, is not only ill-timed, but totally wrong.

The same professional approach our association recommends requires the identification of a need or want for cash at death and the customer agreement of the need for cash at death that must be filled. Individual circumstances dictated by love for future widows and orphans solely dictate whether a policy of \$10,000 or \$1 million or more is required and, as such, any suggestion to impose limits in the form of a threshold would be totally unacceptable.

Permanent life insurance is not an investment, whether purchased in a lump sum or over a number of years. It is a

*[Traduction]*

impôt. Il devrait en outre prévoir des directives et des incitants, tout en reconnaissant l'importance des avantages sociaux par le biais de sa politique sociale. Les propositions budgétaires ne reconnaissent pas les avantages sociaux et l'imposition de l'assurance-vie donnerait au Canada la réputation douteuse d'être le seul pays du monde à imposer les contrats d'assurance-vie permanente.

Les doléances, avec votre approbation et votre permission monsieur le président, que nous exposerons devant vous ce matin ainsi que vos distingués collègues, sont toutes très importantes. Quelques-unes d'entre elles le sont toutefois plus que d'autres et nous tenterons d'utiliser le délai qui nous a été imparti pour faire des observations dans chaque domaine et consacrer suffisamment de temps à apporter des précisions et à répondre aux questions que vous et vos collègues voudrez bien nous poser. Le public canadien et notre association vous seront toujours reconnaissants du rôle primordial que vous avez joué en intervenant en 1977 pour renverser la décision d'imposer les veuves qui touchent une assurance-vie lors du décès de leur mari. Nous sommes d'avis que l'histoire se répète et que les propositions du 12 novembre 1981 concernant la police d'assurance-vie permanente et les rentes différées non-enregistrées sont encore plus abjectes.

En 1977, la proposition concernant l'imposition de l'assurance-vie au décès avait été retirée aux fins d'études. Messieurs non seulement cette étude n'a jamais été faite mais ni notre association ni l'association de sociétés n'a eu l'occasion de donner son avis. Notre association se déclare en faveur de la vente professionnelle d'assurance-vie, ce qui revient à dire de l'argent comptant en cas de décès prématuré, d'invalidité et de retraite. Nous nous opposons fermement aux propositions budgétaires ayant pour but d'imposer davantage les personnes qui jugent nécessaire d'utiliser leur police d'assurance-vie permanente pour leur retraite, pour des prêts d'urgence, à des fins d'affaires ou pour remboursement, beaucoup trop souvent des conditions pénibles.

Le Ontario Status of Women faisait remarquer que 400 000 femmes âgées de 65 ans et plus vivaient sous le seuil de la pauvreté. L'honorable Monique Bégin, ministre de la Santé et du Bien-être déclarait dans le cadre d'une conférence nationale sur les pensions l'année dernière que 55 p. 100 des personnes âgées recevaient une aide quelconque de l'État. Il va sans dire que pour appliquer une mesure législative qui accroîtra sensiblement le coût d'une police d'assurance-vie permanente ainsi que les rentes différées non enregistrées légitimes, mesure législative tout à fait anti-directionnelle, est non seulement mal-à-propos, mais tout à fait inopportune.

La même approche professionnelle que recommande notre association exige l'identification d'un besoin ou d'une demande d'argent comptant au moment du décès et l'accord que doit donner le client quant au besoin d'argent comptant au moment du décès. Seules des circonstances particulières dictées par l'amour portée aux futurs veuves et aux orphelins déterminent si une police sera de dix mille dollars ou de un million de dollars ou plus et, puisque les choses en sont ainsi, toute proposition quant à imposer un seuil serait tout à fait inacceptable.

Une police d'assurance-vie permanente n'est pas un investissement, quelle soit achetée au comptant ou que les primes

*[Text]*

unified contract of protection for the whole of life and cannot be split into "protection" and "savings" elements. Any attempt to isolate a "savings" element would be artificial, arbitrary and inequitable.

It is public knowledge that salvage operations have been under way involving extensive negotiations between the Department of Finance and the CLHIA, the association of companies. We at LUAC have not been party to the negotiations, although we have been monitoring discussions that have been ongoing in respect of permanent life insurance. We continue to find the finance department's direction and motivation unacceptable. Our position remains; withdrawal of the proposals affecting permanent life insurance and legitimate non-registered deferred annuities and deal with the abuses.

Our objective, Mr. Chairman, subject to your approval and recognizing our time allotment, is to proceed with our presentation. We would welcome the opportunity to elaborate on any point or answer any questions that arise following the identification of each of the seven recommendations and our reasons behind the recommendations as they unfold before you this morning. With your direction, Mr. Chairman, we are prepared to proceed.

**The Chairman:** Thank you. Please understand that in the course of the hearing you may be interrupted at any time by questions. That is part of our method of operation.

I would like to refresh the memory of the honourable senators who are here today. Yesterday I made reference to the study which this committee made of Bill C-56 in 1977 and indicated that in that bill there was the proposal to extend the accrued interest features in the proceeds of a life insurance policy to include payments under life policies which mature by reason of death. We had a considerable number of hearings at that time, the net result of which was that the Minister of Finance announced, on October 20, 1977, that the government, pending further study, had decided to withdraw this proposal to tax certain life insurance policies realized on death.

The then Minister of Finance, Mr. Chrétien, appeared before this committee, at which time a number of points were dealt with. The course that was taken with regard to this one was to withdraw the provision and make a further study. This is the department's language, the minister's language; it is not my language.

I have made inquiries, and have not been able to find what, if any, study of any official character has been made pursuant to this direction that we obtained at that time. If there was a departmental study of an informal nature, there certainly has been no communication to this committee with regard to it. Some of the minister who take positions of this kind in relation to items that we are dealing with have been thoughtful enough to notify us about the results of any further studies, but we have heard nothing of the kind with regard to the proposal; however, we will have the opportunity to deal with that when the departmental officials are before us, and to find out what further study evolved, if any, and how it was conducted. Was the industry called upon, for example, and if so, what were the

*[Traduction]*

soient échelonnées sur une longue période. Il s'agit d'un contrat unifié de protection pour toute la durée de la vie qui ne peut être divisé en un élément «protection» et un élément «épargne». Toute tentative visant à isoler un élément «épargne» serait artificielle, arbitraire et juste.

Tout le monde sait que des opérations de sauvetage sont en cours et qu'elles comportent des négociations considérables entre le ministère des Finances et l'association des compagnies. L'AADC n'a pas été parti aux négociations bien qu'elle ait suivi les discussions qui ont eu lieu au sujet des contrats d'assurance-vie permanente. Nous continuons à croire que la ligne de pensée du ministère des Finances et sa motivation sont inacceptables. Nous maintenons notre position quant au retrait des propositions relatives aux polices d'assurance-vie permanente, la légitimisation des rentes différées non enregistrées ainsi que la réforme des abus.

Avec votre permission et compte tenu du temps qui nous est imparti, nous sommes disposés à présenter notre exposé. Nous aimerions qu'on nous autorise à préciser n'importe quel point ou à répondre aux questions que soulèvera l'identification de chacune des sept recommandations ainsi que des raisons qui sur lesquelles elles se fondent. Nous attendons, monsieur le président, que vous nous donniez le feu vert.

**Le président:** Merci. Si j'ai bien entendu, les sénateurs pourront vous interrompre au cours de votre exposé afin de vous poser des questions. C'est ainsi que nous procédons.

J'aimerais rafraîchir la mémoire des honorables sénateurs qui sont ici aujourd'hui. J'ai fait allusion hier à l'étude que notre Comité avait faite du bill C-56 en 1977 et j'ai mentionné qu'on proposait dans ce projet de loi l'imposition au moment du décès de toute somme qui n'aurait pas été précédemment imposée à titre de revenu couru. Nous avons entendu beaucoup de témoignages à ce moment-là. Le ministre des Finances annonçait le 20 octobre 1977 que le gouvernement, en attendant que des études soient effectuées, avait décidé de retirer sa proposition d'imposer certaines polices d'assurance au moment du décès.

Le ministre des Finances de l'époque M. Chrétien, avait comparu devant ce Comité et nous avions alors étudié un certain nombre de points. Il avait été décidé de retirer la disposition et de procéder à une étude. C'est ce qu'avait dit le Ministre.

J'ai fait des recherches mais je n'ai pas pu déterminer si quelque étude officielle a été faite à la suite de cette déclaration du Ministre. Si une étude a été faite par le Ministère, le Comité n'en a pas été officiellement informé. Certains ministres qui prennent des engagements à l'égard de certaines questions que nous étudions ont suffisamment d'égards pour nous et nous communiquent les conclusions de toute étude ultérieure, mais nous n'avons eu aucune nouvelle de cette étude; nous aurons toutefois l'occasion de traiter de ce point lorsque les fonctionnaires du ministère comparaitront devant nous; ils nous diront si une étude a été faite et, le cas échéant, la forme qu'elle a revêtue. A-t-on demandé par exemple l'avis de l'industrie et, le cas échéant, quelles ont été les suggestions



## [Text]

industry's submissions? What, if any, is the abuse that is sought to be corrected, or is it simply a case of attempting to achieve more tax revenue?

That is just by way of preliminaries.

Now, Mr. Giuliani, in your brief I notice in paragraph 4 on the first page, following the index, that you indicate the concerns with regard to the federal budget that bring you here. You indicate that your concerns were certainly, shall I say, mightily stirred by the budget itself, and the action which was taken on December 18 by the minister, in the House of Commons, when he announced various changes and transitional provisions, etc.

You say in your brief that these do not touch or affect the points that you wish to make representations on which were in the budget itself and have not been changed by the subsequent releases of information, transitional in nature or otherwise, that occurred later. You indicate what your concerns are, one through four.

Is that a good place at which to start your presentation, and take these concerns one by one?

**Mr. Giuliani:** Yes.

**The Chairman:** The first concern you set out, turning to page 2 of your brief, is:

... the reduction of the adjusted cost basis of permanent life insurance contracts issued after budget date that would have the effect of increasing the taxable "policy gain" at the time of disposition;

That is resolution 134. Let us deal with that first.

**Mr. Giuliani:** Mr. Chairman, I believe your suggestion is excellent that we deal with the major areas of concern one at a time. You have identified that there are four major concern areas. The first one is life insurance, which has three sub-parts which are listed on page 2.

What I might do is turn your attention to page 3. Dealing with the first paragraph that the Chairman just read to us, the LUAC recommends as follows:

... that the proposal in respect to the adjusted cost basis of a life insurance contract as contained in Budget resolution (134) and as modified by the Minister's changes of December 18, 1981 *not* apply to permanent life insurance contracts issued after November 12, 1981.

Our reasons for this recommendation are as follows:

... At present, on the disposition of a life insurance contract (which includes policy loans, dividend payments, absolute assignments, etc.) the excess of the proceeds of disposition over the adjusted cost basis of the contract (i.e. the policy gain) is subject to income tax. Also under present tax rules, the full amount of premiums is included in calculating the adjusted cost basis of a life insurance contract. Budget Resolution (134) proposes to establish a new rule for calculating the adjusted cost basis of a life insurance contract that would exclude any portion of

## [Traduction]

de cette dernière? Quel est, le cas échéant, l'abus qui devrait être réformé ou s'agit-il simplement d'une tentative visant à accroître les recettes fiscales?

Il s'agit là de quelques points préliminaires.

Maintenant, M. Giuliani, je remarque au paragraphe 4 de votre mémoire à la première page, tout de suite après l'index, que vous parlez des inquiétudes que suscite chez vous le budget fédéral. Vous indiquez que vos inquiétudes ont surtout été, devrais-je dire, suscitées par le budget lui-même et les mesures annoncées le 18 décembre par le ministre à la Chambre des communes alors qu'il présentait les diverses modifications, les dispositions transitoires, et ainsi de suite.

Vous dites dans votre mémoire que ces derniers ne modifiaient pas les points que vous vouliez soulever, qui se trouvaient dans le budget et qui n'ont pas été modifiés par la suite, de façon provisoire ou autre. Vous indiquez que vos préoccupations s'expriment en quatre points.

N'y aurait-il pas lieu de commencer là votre présentation et traiter de chacune de ces préoccupations?

**M. Giuliani:** Oui.

**Le président:** La première préoccupation que vous exprimez, si l'on se reporte à la page 2 de votre mémoire, est la suivante:

... la réduction du prix de base rajusté des polices d'assurance-vie permanente établie après la date du budget et qui aura pour effet d'accroître le «gain sur police» imposable lors de la disposition.

Il s'agit de la résolution 134. Parlons tout d'abord de cette première préoccupation.

**M. Giuliani:** Monsieur le président, je crois qu'il s'agit là d'une excellente suggestion. Vous avez identifié les quatre principales préoccupations. Il y a tout d'abord l'assurance-vie qui comporte trois sous-éléments que nous énumérons à la page 2.

Permettez-moi d'attirer votre attention à la page 3. En ce qui concerne le premier paragraphe que le président vient tout juste de lire, l'AAVC recommande ce qui suit:

... que la proposition relative au prix de base rajusté d'un contrat d'assurance-vie, telle qu'elle est énoncée dans la Résolution (134) et telle qu'elle a été modifiée par le document du 18 décembre 1981, *ne s'applique pas* aux contrats d'assurance-vie permanente établis après le 12 novembre 1981.

Voici les raisons pour lesquelles nous faisons cette recommandation:

... à l'heure actuelle, lors de la disposition d'un contrat d'assurance-vie (disposition qui comprend les avances sur police, les participations versées, les cessions etc.) l'excédent du produit de ladite disposition sur le prix de base rajusté (c'est-à-dire le gain sur police) est soumis à l'impôt sur le revenu. En outre, conformément aux règlements fiscaux actuellement en vigueur, le montant total des primes entre en ligne de compte dans le calcul du prix de base rajusté d'un contrat d'assurance-vie. La résolution (134) propose une nouvelle règle pour le calcul du prix de



## [Text]

premiums not reasonably attributable to what is described in the budget proposal as the "savings" element of the contract. As a result, individuals who dispose of life insurance contracts after November 12, 1981 will be taxable on the amount by which the proceeds of disposition of the contract exceed the so-called investment or savings portion of premiums. The effect of this change could be a substantial increase in the policy gain subject to tax on any future disposition of the contract.

**The Chairman:** When you speak of future dispositions of the contract you are speaking of life policies; but how would these gains, as they called, develop?

**Mr. Giuliani:** A gain in a policy is developed over time, when a policy is disposed of by way of absolute assignment, surrender or in the event of a policy loan or dividend payments. The proceeds of disposition are measured against the adjusted cost basis of the policy. To date the adjusted cost basis has included all the premiums paid to that point in time. The proposal for new purchases after budget date is that from the adjusted cost basis we eliminate the mortality cost of the insurance, hence reducing the adjusted cost basis, increasing the gain, and hence the tax, to the taxpayer.

**Senator Godfrey:** I have a great deal of difficulty, I must confess, with the statement you made in your opening presentation, and which appears in your brief. You say, "Any attempt to isolate a "savings" element would be artificial, arbitrary and inequitable." I must say, from my own personal experience—and I can recall very vividly, 35 years ago, when I was being sold life insurance, after the war—that I was shown great presentations in which there was such an isolation. In other words, at 65 I could retire with an income, but it was never pointed out that I had to give up the protection part of the policy in order to get that. If I go back into my life insurance files I can show you all kinds of illustrations of how I got sold whole life insurance on the basis of what kind of an income I was going to have at the age of 65. Any time a person makes inquiries of a life insurance company, he asks: How much is the cash surrender value? In that way, the "savings" aspect is separated from the "protection" aspect. I do not follow what you are saying at all, so could you try to explain what has changed since 1946 or 1947, when I was sold a lot more whole life insurance than I needed at that time and not enough term insurance, which I realize now since I have learned a bit about it.

**Mr. David B. Cowper, CLU, Chairman, Taxation and Legislation Committee, Life Underwriters Association of Canada:** If I may answer that question for you, senator, I will begin by saying that life and death are really two sides of the same coin. A man has two problems. He may either die too soon or live too long.

## [Traduction]

base rajusté d'un contrat d'assurance-vie, laquelle excluait toute partie des primes qui ne peut pas être raisonnablement attribuée à l'élément «épargne» du contrat—selon la terminologie de la résolution budgétaire. Il s'ensuit que toute disposition d'un contrat d'assurance-vie après le 12 novembre 1981 entraînera l'imposition de l'excédent du produit de la disposition du contrat sur le prétendu élément de placement ou d'épargne des primes. Le résultat de cette modification pourrait être une augmentation importante du gain sur police qui sera soumis à l'impôt lors de toute disposition future du contrat.

**Le président:** Lorsque vous parlez de dispositions futures du contrat, vous entendez des polices d'assurance-vie; mais ces gains, comme vous les appelez, d'où proviendraient-ils?

**M. Giuliani:** Le gain sur police augmente avec le temps, c'est-à-dire lorsque la disposition se fait par voie de cession, de rachat, ou dans le cas d'avances sur police ou de versement de dividendes. Le produit de la disposition est calculé en fonction du prix de base rajusté de la police. Jusqu'à maintenant, le calcul du prix de base rajusté incluait le montant total des primes versées. La proposition quant aux nouvelles polices qui seront achetées après le 12 novembre 1981, signifie que nous éliminons du calcul du prix de base rajusté l'élément coût au moment du décès, réduisant ainsi le prix de base rajusté et augmentant le gain sur police et par ricochet l'impôt du contribuable.

**Le sénateur Godfrey:** Je dois avouer que j'ai beaucoup de difficulté à comprendre ce que vous avez dit au tout début de votre présentation et que nous retrouvons dans votre mémoire. Vous dites: «Toute tentative visant à isoler un élément «épargne» est artificielle, arbitraire et injuste.» Je dois dire, d'après mon expérience personnelle—et je me rappelle très clairement il y a 35 ans lorsqu'on m'a vendu une police d'assurance-vie, après la guerre—on m'a souvent offert des polices où on isolait cet élément. Autrement dit, à 65 ans je pouvais prendre ma retraite et toucher un certain montant; on ne m'a toutefois jamais dit que je devais renoncer à la protection de la police afin d'obtenir cet élément. Si j'examine mes dossiers d'assurance-vie, je peux y trouver toutes sortes d'exemples illustrant la façon dont on s'y est pris pour me vendre de l'assurance-vie entière; ce montant d'argent que je retirerais à l'âge de 65 ans servait d'appât. Toutes les fois qu'une personne se renseigne sur une compagnie d'assurance-vie, elle demande: Quelle est la valeur de rachat? De cette façon, l'élément «épargne» est séparé de l'élément «protection». Je ne comprends pas; pourriez-vous m'expliquer ce qui s'est passé depuis 1946 ou 1947, alors qu'on m'a vendu beaucoup plus d'assurance vie entière que j'en avais besoin à l'époque et pas suffisamment d'assurance temporaire. Je m'en rends compte maintenant que j'ai appris beaucoup de choses à ce sujet.

**M. David B. Cowper, CLU, président, Comité sur la fiscalité et sur la législation, Association des assureurs-vie du Canada:** Si vous me permettez de répondre à cette question pour vous, sénateur, je commencerai en disant que la vie et la mort sont vraiment deux côtés de la même médaille. L'homme se bute à deux problèmes. Il se peut qu'il meurt trop jeune ou qu'il vive trop vieux.

[Text]

**Senator Godfrey:** I have the second problem.

**Mr. Cowper:** The reserves of the policy could be utilized for retirement purposes to augment whatever pension plans that exist. I do not see that as a detriment. The cash value of the policy would, if you gave up the protection, belong to you. Until the day that you gave up that protection, in fact it would belong to the insurance company.

**Senator Godfrey:** However, with regard to the very policies that I am talking about, I have now decided to stop paying premiums on them. I am using up the cash reserves and I believe that I will be covered until I am 81 years of age. Therefore, I am getting the benefit now.

You have not, however, answered my question. When the cash surrender value of a policy can be separated at any given moment and the policyholder can get it, why is there any attempt to isolate the savings element, which is surely the cash surrender value?

**The Chairman:** No, Senator Godfrey, it is part of the cash surrender value.

**Senator Godfrey:** Then what are the other parts of it? That is what I am getting at. Perhaps somebody can explain that to me.

**Mr. Giuliani:** If I may, Mr. Chairman, I will refer the members of the committee to page 4 of our brief, paragraph 8, which reads as follows:

LUAC disagrees with the premise inherent in Resolution (134) that all life insurance contracts, including permanent life insurance, have a "savings" element. The permanent life contract is a unified contract of protection for the whole of life and cannot be split into "protection" and "savings" elements. Any attempt to isolate a "savings" element would be artificial, arbitrary and inequitable.

A unified contract of protection is based on a level premium system that provides a practical basis for paying premiums that takes into account the fact that the cost of life insurance protection increases from year to year as the life insured grows older and would become prohibitive in later years.

It follows that the premium must be greater than the cost of insurance in the early years of the contract and less than the cost of insurance in the later years. The extra premium which the insurer collects in the early years must be put aside as part of the policy reserves to ensure payment of the face amount at death or maturity.

The face amount payable at death remains constant regardless of the premium-paying period or the number of premiums paid and does not include any additional amount representing the so-called "savings" element of the contract.

It follows from the above explanation of the unified contract that the cost of the permanent life insurance

[Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** Je suis de cette deuxième catégorie.

**M. Cowper:** Les réserves de la police pourraient être utilisées à la retraite afin d'accroître les prestations de pension. Je ne considère pas qu'il s'agit d'un désavantage. La valeur de rachat de la police, si vous laissiez tomber la protection, vous appartient. Tant que vous n'y renoncez pas, cette protection appartient à la société d'assurance.

**Le sénateur Godfrey:** Toutefois, en ce qui concerne les polices dont je parle, j'ai maintenant décidé de cesser de verser les primes. J'utilise les réserves et je crois que je pourrai y puiser jusqu'à 81 ans. Je profite donc maintenant de cet argent.

Vous n'avez toutefois pas répondu à ma question. Lorsque la valeur de rachat d'une police peut être isolée à n'importe quel moment et que le souscripteur peut la retirer, pourquoi tente-t-on alors d'isoler l'élément «épargne» qui correspond assurément à la valeur de rachat?

**Le président:** Non, sénateur Godfrey, il s'agit d'un élément de la valeur de rachat.

**Le sénateur Godfrey:** Quels en sont les autres éléments? C'est là où je veux en venir. Quelqu'un pourra peut-être me l'expliquer.

**M. Giuliani:** Si vous le permettez, monsieur le président, je prierais les membres du Comité de se reporter à la page 4 de notre mémoire, au paragraphe 8, qui se lit comme suit:

L'AAVC n'accepte pas la prémisse inhérente à la Résolution (134), selon laquelle tous les contrats d'assurance-vie, y compris l'assurance-vie permanente, comportent un élément «épargne». Le contrat d'assurance-vie permanente est un contrat unifié de protection pour toute la durée de la vie, qui ne peut être divisé selon un élément «épargne» et un élément «protection». Toute tentative visant à isoler un élément «épargne» serait artificielle, arbitraire et injuste.

Le contrat unifié de protection s'appuie en fait sur le système de la prime constante qui constitue un mode pratique de paiement des primes puisqu'il tient compte du fait que le coût de la protection d'assurance-vie augmente d'année en année avec l'âge de l'assuré et qu'il finirait par devenir excessif pour l'assuré âgé.

Il faudrait donc au cours des premières années d'assurance que la prime soit supérieure au coût de la protection et qu'elle y soit inférieure par la suite. L'excédent de prime que perçoit l'assureur au cours des premières années doit être mis de côté dans la réserve mathématique afin d'assurer le paiement du capital assuré au décès ou à l'échéance de la police.

Le capital assuré payable au décès reste constant quel que soit le nombre des primes acquittées et la période de paiement des primes. En outre, il ne comprend pas une somme supplémentaire correspondant à un élément dit «d'épargne» du contrat.

Ces précisions sur la notion de contrat unifié révèlent donc que le coût de l'assurance-vie permanente est bien



[Text]

contract is represented by the full amount of premiums and not some reduced amount.

**Senator Godfrey:** I am beginning to get a glimmer of understanding, Mr. Chairman. In the early days of the life insurance policy, extra amounts are put aside. On a term insurance policy, at age 65 this would ordinarily stop. There is a difference between term and permanent policies. In the latter, from age 65 on you are still paying the same amount of premiums and you have this reserve set up. What is the difference between the amount of that reserve and the cash surrender value? Are you not simply reducing the cash surrender value from that time on? In my case, I am not paying any more premiums. Is there some sort of other reserve that I cannot lay my hands on there? Why should I not be able to lay my hands on it at age 65 if I terminate the policy then and indicate that I want my cash surrender value? Do I not get any part of the reserve that was accumulated to pay for the insurance at a later date?

**Mr. Giuliani:** Senator, allow me to try to address the question this way. The reserve that is established under a permanent life insurance contract is the legal property of the insurance company and must be established by law to fulfill the promises in that contract. It only becomes cash value—and available to you and me—upon the future occurrence of an event such as my election or your election to terminate the policy. Rightfully, at that point in time, since the obligation on the part of the insurance company is terminated, the policy owner has a right to call for his cash value.

**Senator Godfrey:** That value would include those reserves?

**Mr. Giuliani:** Yes. In the event of retirement—which is again a future occurrence—the reserve becomes cash value to substantiate his retirement income. In the event of death, it is not the amount of the reserve plus the insurance amount; it is a unified concept. The protection, the total face amount contracted, is paid, which includes the reserve. Without that reserve, the insurance company would never fulfil its promise under the contract of paying the benefit for the whole life.

**Senator Godfrey:** I understand that perfectly. What I do not understand is this: when the policyholder cashes in the policy, at that moment the savings element becomes the cash surrender value. Why do you then say that it is artificial to isolate the savings element from the protection element? Surely, in the beginning, you are paying so much for the protection and so much for the reserve over the term of the policy. I am still confused.

**Mr. Giuliani:** Under a permanent life insurance contract, the so-called savings element and the protection element are inseparable. They must coexist. They must coexist to fulfill the promise under the contract. They cannot exist separately.

**Senator Godfrey:** Yes, I understand that; yet the minute the policy is cashed in, the two elements become separable. I see nothing artificial about that; by that I mean that the savings element is easy to identify. I realize the legal concept about its being part of the reserve and so forth, but to my way of

[Traduction]

égal au montant intégral des primes, et non à une somme réduite.

**Le sénateur Godfrey:** Les choses commencent à s'éclaircir un peu, monsieur le président. Au cours des premières années du contrat, la prime est supérieure au coût de la production. Dans le cas d'une police d'assurance temporaire, cette pratique cesserait habituellement à l'âge de 65 ans. Il y a une différence entre les polices temporaires et les permanentes. Dans ce dernier cas, à partir de l'âge de 65 ans vous continuez à verser le même montant et il y a cette réserve constituée. Quelle est la différence entre le montant de cette réserve et la valeur de rachat? Ne diminuez-vous pas tout simplement la valeur de rachat à partir de ce moment? Pour ce qui me concerne, je ne verse plus de primes. Y a-t-il quelque autre réserve? Pourquoi n'aurais-je pas le droit de toucher ce montant à l'âge de 65 ans si je cesse de verser des primes et manifeste le désir de racheter la police? Est-ce que je ne touche pas une partie de la réserve qui a été constituée afin d'assurer le paiement de l'assurance à une date ultérieure?

**M. Giuliani:** Sénateur, permettez-moi d'essayer de répondre à la question. La réserve qui est constituée en vertu d'un contrat d'assurance-vie permanente appartient légalement à la société d'assurance et doit servir, aux termes de la loi, à assurer le paiement du montant promis dans le contrat. Ce montant ne peut être perçu—que si vous ou moi décidiez éventuellement de mettre fin au contrat. De plein droit, à ce moment, la société d'assurance n'ayant plus d'obligation, le souscripteur a le droit de demander qu'on lui verse la valeur de rachat.

**Le sénateur Godfrey:** Cela inclurait ces réserves?

**M. Giuliani:** Oui. En cas de retraite—ce qui est encore une possibilité—la réserve devient alors un produit qui vient s'ajouter au revenu de retraite. En cas de décès, le montant de la réserve ne s'ajoute pas au montant de l'assurance; il s'agit d'un concept unifié. La protection, le capital assuré est versé, y compris la réserve. Sans cette réserve, la société d'assurance ne serait pas en mesure de remplir sa promesse en vertu du contrat qui consisterait à verser la prime pendant toute la durée de la vie.

**Le sénateur Godfrey:** Je comprends très bien cela. Voici ce que je ne comprends pas: lorsque le souscripteur se fait rembourser sa police, l'élément «épargne» devient alors la valeur de rachat. Pourquoi dites-vous alors qu'il est artificiel d'isoler l'élément «épargne» de l'élément «protection»? Il va sans dire qu'au début vous versez un certain montant pour la protection et un certain montant pour la réserve. Je ne comprends toujours pas.

**M. Giuliani:** Pour un contrat d'assurance-vie permanente, lesdits éléments «épargne» et «protection» sont indissociables. Ils doivent coexister pour que le contrat soit valable. Ils ne peuvent exister séparément.

**Le sénateur Godfrey:** Oui, je comprends cela; toutefois dès qu'il se fait rembourser sa police, il devient alors possible de séparer les deux éléments. Je ne vois rien d'artificiel à cela; je veux dire par là que l'élément «épargne» est facile à identifier. Je comprends bien le concept juridique à savoir qu'il fait partie



[Text]

thinking there is nothing artificial about the separation of the two elements because it is apparent. You people have calculated it out.

**Senator Bosa:** Perhaps what Senator Godfrey is searching for is a more simplified explanation. The cash surrender value only comes into existence when the protection of the policy is relinquished. Therefore, you are not separating the elements of protection and the cash surrender value of the policy, because the cash surrender value of the policy becomes such only at the time you relinquish the insurance. This is why you cannot separate the two elements.

**Senator Charbonneau:** What you are getting back is after-tax money that you put into protection.

**Senator Godfrey:** Mr. Chairman, I think I understand this; I do not think any further discussion at this point would make it any clearer.

**Senator Charbonneau:** Although Senator Bosa has put forward one method of dealing with this question, perhaps I could suggest some sort of comparison of term insurance and whole life insurance. Do you have the figures or perhaps some sort of chart which would compare the results of buying term insurance from, for example, age 35 to age 65, as opposed to paying whole life insurance premiums over the same period in someone's life? Perhaps I am not expressing myself well, but it seems to me that such a comparison would help in this explanation.

**The Chairman:** Yes, Senator Charbonneau; however, it seems to me that if we understood the correct names for the different things that we are talking about, they might be more easily understood. It appears to me that what these people are really attempting to get at is that the element of so-called savings, which appears to be affected by the budget, includes more by way of income than it should include; and that, rather than this particular element being considered as income and made taxable in these events, it should be an additional cost of insurance. In other words, more than the amount of the premium paid should be included in the cost factor. This element that we have been talking about is not an element that should be put under the descriptive title of the income, savings and gain made by the policyholder. Perhaps we should find out, as the witness was analyzing a few moments ago, what are the elements that contribute to some part of the gain, and whether all those elements should be made taxable?

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, are we not dealing with a specific matter here, namely, the adjusted cost basis? The new budget resolution computed what constitutes the savings portion, according to the department's interpretation. They have changed the adjusted cost basis. They have lowered it, which now causes a disproportionate amount of the cash surrender value to be subject to taxation. I believe Mr. Giuliani is addressing himself to this specific subject. Perhaps we should deal with that aspect, to see what is the difference between the adjusted cost basis prior to November 12 and today, and what we consider should be the correct and fair adjusted cost basis.

[Traduction]

de la réserve et ainsi de suite, mais j'estime qu'il n'y a rien d'artificiel à séparer les deux éléments parce que c'est évident. Vous l'aviez prévu.

**Le sénateur Bosa:** Il se peut que le sénateur Godfrey veuille tout simplement obtenir une explication plus simple. La valeur de rachat entre en jeu lorsque la personne renonce à la protection. Vous ne séparez donc pas l'élément «protection» et la valeur de rachat de la police, cette dernière n'existant qu'au moment où vous renoncez à la police. C'est la raison pour laquelle vous ne pouvez séparer les deux éléments.

**Le sénateur Charbonneau:** Ce que vous obtenez, c'est le montant net d'impôt que vous aviez consacré à la protection.

**Le sénateur Godfrey:** Monsieur le président, je crois que je comprends; je n'ai pas l'impression qu'avec de nouvelles explications je comprendrais davantage.

**Le sénateur Charbonneau:** Bien que le sénateur Bosa ait trouvé une façon d'expliquer la chose, je pourrais peut-être proposer qu'on fasse la distinction entre l'assurance temporaire et l'assurance vie entière. Avez-vous des chiffres voire quelque graphique qui établirait une comparaison entre l'achat d'une assurance temporaire, par exemple de 35 à 65 ans et l'achat d'une assurance vie entière pour la même période? Je ne m'exprime peut-être pas clairement, mais il me semble qu'une comparaison aiderait dans ce cas-ci.

**Le président:** Oui, sénateur Charbonneau; toutefois il me semble que si nous comprenons bien les définitions des différentes choses dont nous parlons, il nous serait peut-être plus facile de comprendre. Il me semble que ces personnes essaient de nous dire que ledit élément «épargne», qui semble être touché par les mesures budgétaires, inclut plus de revenus qu'il ne le devrait. Ils sont d'avis que cet élément devrait être considéré comme un coût supplémentaire au titre de l'assurance plutôt qu'un revenu qui devient de ce fait imposable. Autrement dit, il faudrait inclure dans le coût plus que le montant de la prime versée. Cet élément dont nous parlons ne devrait pas être considéré comme un revenu, une épargne et un gain du souscripteur. Peut-être devrions-nous déterminer, comme le disait le témoin il y a quelques instants, quels sont les éléments qui constituent ce gain et s'ils devraient tous être imposables?

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président, ne traitons-nous pas ici d'une question précise, à savoir, le prix de base rajusté. La nouvelle résolution budgétaire, en tenant compte de l'interprétation qu'en a donné le ministère, a déterminé ce qui constitue l'élément «épargne». Le prix de base rajusté a été modifié. Comme il a été diminué, un montant disproportionné de la valeur de rachat est maintenant imposable. Je crois que M. Giuliani veut faire ressortir ce point. Nous devrions peut-être examiner cet aspect afin de voir qu'elle est la différence entre le prix de base rajusté avant le 12 novembre et celui d'aujourd'hui et d'établir ce que nous considérons comme étant un rajustement équitable du prix de base.

[Text]

**The Chairman:** The adjusted cost basis is defined in connection with the cost of the premiums. I gather that what they are saying is that more than the premiums should be included as the cost basis.

**Senator Cook:** Mr. Chairman, I agree with Senator Bosa. What are they saying? What is the arithmetic of the situation? What is the difference? What does the resolution say now?

**Mr. Giuliani:** Basically right now the adjusted cost basis includes 100 per cent of all the premiums paid. You take the proceeds of disposition and you subtract from that 100 per cent of the premiums paid to that point in time, determine the policy gain, and tax that particular amount. The proposal is to exclude from the premiums paid the mortality cost, the cost of insurance, the arbitrary split that we were referring to, and, hence, increase the gain, as Senator Bosa pointed out; and increasing the gain increases the taxation on the individual.

**Senator Cook:** In other words, decrease the cost.

**Mr. Giuliani:** Decrease the adjusted cost basis, increasing the gain, and, hence, the taxation.

**Senator McIlraith:** I have two or three unconnected points. I take it you are referring to the last few words of resolution (134) of the budget papers; is that correct?

**Mr. Giuliani:** Yes.

**Senator McIlraith:** If you are referring to that, and the element in it which is the mortality element—it is not spelled out explicitly here, but I take it that is what it is—that element would be very low in the early years. After five or six years, when you begin to accumulate cash surrender value rights, and you are still quite young, it would be a low factor, but the mortality element at an older age, after many years, would be a very much higher factor.

**Mr. Giuliani:** Quite correct, senator.

**Senator McIlraith:** How is it proposed to adjust that difference?

**Mr. Giuliani:** The proposal does not intend to adjust it. From what we understand, it is proposed to use what is called a yearly renewable term rate, which basically indicates that the mortality cost would be very low in the initial years, and becomes prohibitively more expensive later on in life; so an individual forced to retire at or about life expectancy, or beyond, would be taxed very significantly.

**Senator McIlraith:** Is that the proposal? I am not clear as to what precisely is the proposal.

**Mr. Giuliani:** The resolution you are referring to is not explicit with regard to what the proposal is, but further investigation and questioning on our part indicate that it is a yearly renewable term mortality cost, which is very low in the initial years but becomes increasingly expensive in the later years, and, as a result, surrenders at or about, or beyond, life expectancy becomes very severe.

[Traduction]

**Le président:** Le prix de base rajusté est défini par rapport au coût des primes. Si je comprends bien, il faudrait tenir compte d'autre éléments.

**Le sénateur Cook:** Monsieur le président, je suis d'accord avec le sénateur Bosa. Que disent-ils? Comment cela se traduit-il en chiffres? Quelle est la différence? Que stipule maintenant la résolution?

**M. Giuliani:** Grosso modo, le prix de base rajusté inclut le montant total des primes versées. Il vous faut prendre le produit de la disposition et y retrancher le montant total des primes versées; il vous faut alors, déterminer le gain sur police et imposer ce montant. Il est maintenant proposé d'exclure des primes versées le coût de la prime de décès, le coût de la police d'assurance, le partage arbitraire auquel nous avons fait allusion et, partant, accroître le gain sur police comme l'a souligné le sénateur Bosa. En augmentant le gain on accroît également l'impôt que devra verser le particulier.

**Le sénateur Cook:** Autrement dit, on diminue le coût.

**M. Giuliani:** On diminue le prix de base rajusté, mais on accroît le gain et partant l'impôt.

**Le sénateur McIlraith:** J'ai deux ou trois questions qui n'ont aucun lien entre elles. Si je comprends bien, vous faites allusion aux derniers mots de la Résolution (134) contenus dans les documents budgétaires; est-ce exact?

**M. Giuliani:** Oui.

**Le sénateur McIlraith:** C'est à cela que vous faites allusion ainsi qu'à la prime de décès—je ne le mentionne pas explicitement ici, mais je comprends qu'il s'agit de cet élément. Le coût de cette prime serait très bas au tout début. Après cinq ou six ans, lorsque vous commencez à accumuler des droits quant à la valeur de rachat, et que vous êtes encore relativement jeune, ce facteur serait de moindre importance, mais plus vous prenez de l'âge, plus il prend de l'importance.

**M. Giuliani:** C'est tout à fait juste, sénateur.

**Le sénateur McIlraith:** Comment se propose-t-on de rajuster cette différence?

**M. Giuliani:** La proposition ne vise pas à la réajuster. D'après ce que nous comprenons, on envisage d'utiliser ce qu'on appelle un taux temporaire renouvelable tous les ans qui indique à la base que le coût au décès serait très faible les premières années pour atteindre plus tard dans la vie un coût prohibitif. Il en résulte qu'un particulier contraint de prendre sa retraite à l'âge prévu par l'espérance de vie ou ultérieurement sera très fortement imposé.

**Le sénateur McIlraith:** Est-ce là la proposition? Je ne sais pas en quoi elle consiste de façon précise.

**M. Giuliani:** La résolution à laquelle vous faites allusion n'est pas explicite en ce qui concerne la proposition mais il ressort d'enquêtes et de demandes de renseignements de notre part qu'il s'agit d'un coût au décès renouvelable tous les ans qui est très faible au cours des premières années mais qui devient de plus en plus onéreux ultérieurement, de sorte qu'il



[Text]

**Senator McIlraith:** That is the proposal?

**Mr. Giuliani:** Yes.

**Senator McIlraith:** Have you seen any draft of the proposed bill in its precise terms?

**Mr. Giuliani:** No, not yet.

**Senator McIlraith:** You use here the term "permanent life insurance". What do you include in that term, as distinct from whole life, ordinary life or various other types of policies that were sold on the presumption that they would be in force for many years?

**Mr. Giuliani:** Permanent insurance includes any insurance contract for the whole of life, whether it is paid in a single sum or on an annual premium basis. It is a general heading.

**Senator McIlraith:** For instance, would it include what was a very popular form of life insurance at one point, namely, 20 pay life?

**Mr. Giuliani:** Yes

**Senator McIlraith:** I was not precisely clear about your usage of the term "permanent". In reply to Senator Godfrey, you isolated very properly the two elements covered by a premium. You said that two elements must co-exist. Once you speak of the two elements, it follows quite logically and clearly that you have the part that is the mortality risk element and you have the other part to provide for the increase in that mortality risk as the years pass. That must be in a separate fund. If that is so—and I believe it to be so—why can you not easily isolate what that mortality risk element is?

**Mr. Giuliani:** Senator, allow me to use an analogy. Sometimes analogies are dangerous and possibly there is a chance of oversimplification. I have before me a glass of water. We all know that hydrogen and oxygen must co-exist in the right proportions to form water. We do not dispute that in the laboratory hydrogen and oxygen can be split. However, when they are split they are not the same; it is no longer water. What we maintain is that permanent life insurance is socially acceptable. Without permanent life insurance in our world, we would have an increase in welfare. We must have permanent life insurance. We must be able to allow the Canadian policyholder to purchase cash at death on a permanent basis. It is impossible to create a contract of permanent cash at death without the co-existence of a reserve and a protection element.

They are two inseparable parts, the reserve being necessary to fund the protection element for the whole of life.

**Senator McIlraith:** As I understand the insurance business, that reserve must be calculated by the industry to ensure that the reserves are adequate. Indeed, I understand that the

[Traduction]

en résulte que le rachat au moment, aux environs ou au-delà de la date d'espérance de vie prévue devient très onéreux.

**Le sénateur McIlraith:** Il s'agit de la proposition?

**M. Giuliani:** Oui.

**Le sénateur McIlraith:** Avez-vous vu un projet du bill envisagé en ce qui concerne ces dispositions précises?

**M. Giuliani:** Non, pas encore.

**Le sénateur McIlraith:** vous avez utilisé le terme «assurance-vie permanente». Que comprend ce terme par opposition à l'assurance vie entière, l'assurance grande branche ou divers autres types de polices qui sont vendues en présumant qu'elles seront en vigueur pendant de nombreuses années?

**M. Giuliani:** L'assurance permanente comprend tout contrat d'assurance pour la vie entière, qu'il soit payé en une seule fois ou sur la base de primes annuelles. Il s'agit d'une rubrique générale.

**Le sénateur McIlraith:** Comprend-il par exemple une forme d'assurance-vie très populaire, à savoir celle comportant 20 versements?

**M. Giuliani:** Oui.

**Le sénateur McIlraith:** Je n'étais pas précisément certain de l'usage du terme «permanene». En répondant au sénateur Godfrey, vous avez isolé très convenablement les deux éléments couverts par une prime. Vous avez déclaré que les deux éléments doivent coexister. Une fois que vous avez parlé de deux éléments, il s'ensuit très logiquement et clairement qu'il y a une partie qui est constituée par le risque de mortalité et que l'autre partie est nécessaire afin de prévoir une réserve étant donné l'augmentation de ce risque de mortalité au fur et à mesure que les années passent. On doit donc avoir un fonds distinct. S'il en est ainsi—et je crois que c'est le cas—pourquoi ne pouvez-vous pas facilement isoler ce qu'est cet élément de risque de mortalité?

**M. Giuliani:** Sénateur, permettez-moi d'utiliser une analogie. Parfois ces dernières sont dangereuses et on peut éventuellement courir le risque d'une simplification excessive. J'ai devant moi un verre d'eau. Nous savons tous que l'hydrogène et l'oxygène doivent coexister dans des proportions convenables pour former de l'eau. Nous ne contestons pas qu'il est possible au laboratoire de séparer l'hydrogène de l'oxygène. Toutefois, lorsque les deux éléments sont séparés ils ne sont plus le même; il ne s'agit plus d'eau. Ce que nous maintenons, c'est qu'une assurance-vie permanente est acceptable du point de vue social. Dans notre monde, sans une assurance-vie permanente, nous aurions une augmentation dans le domaine de l'aide sociale. Nous devons avoir une assurance-vie permanente. Nous devons être en mesure de permettre à l'assuré canadien d'acheter des prestations au décès de façon permanente. Il est impossible de créer un contrat de ce genre sans la coexistence d'une réserve et d'un élément de protection.

Il s'agit de deux parties inséparables. La réserve est nécessaire pour financer la protection pendant toute la vie.

**Le sénateur McIlraith:** De la façon dont je comprends l'assurance, la réserve doit être calculée par l'industrie pour s'assurer que les réserves sont convenables. En fait, d'après ce



[Text]

Superintendent of Insurance thoroughly inspects these reserves to ensure that they are adequate.

May I clarify one rather elementary point; is the income element of that reserve taxed in the hands of the company each year?

**Mr. Giuliani:** No.

**Senator McIlraith:** But it was at one point.

**Mr. Giuliani:** That is correct.

**Senator McIlraith:** That taxation in the hands of the company was taken away, and, with the legislation that is proposed—and without commenting on the legislation—that element will be taxed in the hands of the policyholder.

**Mr. Giuliani:** That is correct.

**Senator McIlraith:** So the important question we should be looking at is whether the tax on the reserves should be taxed in the hands of the company.

**The Chairman:** Senator McIlraith, I think Mr. Giuliani unwittingly contributed to some of this misunderstanding, because I understood him to say that the cost of the insurance included all of the premiums paid.

I am not sure that one can read paragraph (134) of the Budget Papers to say that. That paragraph states:

—the adjusted cost basis of the policy exclude that portion of any premium that is not reasonably attributable to the savings element of the policy.

Therefore, it could be—and as I understood it, Mr. Giuliani has stated that this is the interpretation that will be put upon this provision when and if it becomes law—that one is not necessarily permitted to deduct whatever one has paid as a premium to the extent that there is an element in that premium that helps to maintain the mortality reserve. That may be classified as not being “reasonably attributable to the savings element.”

That is something that is included in the cost of securing the insurance, and it has a build-up as age increases and the risk of mortality becomes greater. In that case, this so-called element of mortality reserves that is provided for in the premium that is paid has to be geared to provide an increasing amount of reserves over the years as the policyholder becomes older.

**Senator McIlraith:** Paragraph (134) speaks of excluding an element in the adjusted cost basis and is really negative in form. That stands by itself without the positive part of what it is being excluded from.

**The Chairman:** I think that that is the approach.

**Senator McIlraith:** Yes, but that is where I find it a little confusing.

Mr. Giuliani, in describing the two elements that must co-exist in any insurance policy premium, has referred to the reserves as being the legal property of the company, which I understand they correctly are.

[Traduction]

que je comprends, le directeur des assurances inspecte soigneusement ces réserves pour s'assurer qu'elles sont suffisantes.

Puis-je préciser un autre point plutôt élémentaire. Le revenu de cette réserve est-il imposé tous les ans tant qu'il est entre les mains de la société?

**M. Giuliani:** Non.

**Le sénateur McIlraith:** Mais il l'était à un moment donné.

**M. Giuliani:** C'est exact.

**Le sénateur McIlraith:** Cette imposition de la société a été supprimée et, avec la législation projetée—sans formuler de remarques en ce qui la concerne—cet élément sera taxé chez l'assuré.

**M. Giuliani:** C'est exact.

**Le sénateur McIlraith:** La question importante à examiner est donc de savoir si l'impôt sur les réserves doit être prélevé lorsque celles-ci sont entre les mains de la société.

**Le président:** Sénateur McIlraith, je pense que M. Giuliani a involontairement contribué à ce malentendu parce que d'après ce que j'ai compris, il a déclaré que le coût de l'assurance comprenait toutes les primes versées.

Je ne suis pas certain que ce soit ce que stipule la Résolution (134) des documents budgétaires qui précisent:

—le prix de base rajusté de la police exclut la partie de toute prime qui peut raisonnablement être attribuée à l'élément épargne de la police.

D'après ce que j'ai compris, M. Giuliani a déclaré qu'il s'agit là de l'interprétation qui sera adoptée pour cette disposition lorsqu'elle prendra éventuellement force de loi. En conséquence, il se pourrait qu'une personne ne soit pas nécessairement autorisée à déduire ce qu'elle a payé comme prime, dans la mesure où cette prime comporte un élément qui aide à maintenir la réserve en matière de mortalité. Cela peut être classé comme ne pouvant «raisonnablement être attribué à l'élément épargne de la police».

Il s'agit de quelque chose qui est inclu dans le coût d'obtention de l'assurance et qui se consolide au fur et à mesure que l'âge augmente et que les risques de mortalité deviennent plus grands. Dans ce cas, ledit élément de réserve en matière de mortalité qui est prévu dans la prime payée doit être multiplié pour augmenter les réserves au fil des ans, au fur et à mesure que l'assuré se fait plus âgé.

**Le sénateur McIlraith:** La Résolution (134) parle d'exclure un élément dans la base du coût rajusté et présente une forme réellement négative. Cela constitue un élément distinct sans la partie positive de ce dont il est exclu.

**Le président:** Je pense que c'est là la façon d'aborder la question.

**Le sénateur McIlraith:** Oui, mais je trouve que c'est un peu confus.

En décrivant les deux éléments qui doivent coexister dans toute prime d'assurance, M. Giuliani a fait allusion aux réserves qui sont la propriété légale de la société, ce qu'elles sont à juste titre d'après ce que je comprends.

[Text]

**The Chairman:** So is the premium.

**Senator McIlraith:** Yet, we are seeking here to deal with a rather complex taxation problem affecting moneys that come out of those reserves ultimately. In other words, through surrender or on death.

**Senator Cook:** I have a couple of questions of a general nature. Are all permanent policies now participating policies?

**Mr. Giuliani:** No, the industry continues to sell participating and non-participating policies. However, statistics indicate, and the appendices to our presentation indicate that 95 per cent of insurance sold in Canada is of a participating nature.

**Mr. Donald R. Glover, CLU, Past Chairman Life Underwriters Association of Canada:** Is of a permanent nature.

**Mr. Giuliani:** Is of the permanent variety.

**Senator Cook:** My other question is: Since we are entering a prolonged period of high interest rates, which will mean increased moneys in the hands of the insurance companies, will those increased moneys be consumed by the extra cost of doing business, or will those moneys be used to reduce premiums and increase the gains on the policies?

**Mr. Giuliani:** Historically, the increase in interest earnings over and above what is assumed by the actuary in the design of the contract forms of the so-called dividend payment under the insurance policy and is used in a number of ways, the most common of which is to increase the insurance amount so that the individual keeps some hedge against inflation.

**Senator Cook:** Is that amount taxable?

**Mr. Glover:** On death, senator, it would not be taxable; on surrender, it is included in the total proceeds.

**Senator Cook:** Is the amount of the pie for the tax man going to increase because of those high interest rates?

**Mr. Glover:** Yes, definitely.

May I try to clarify this matter? I think you might be getting the impression that reserves are unique to permanent insurance and do not exist in term insurance, and that is not necessarily so. What one has to do is determine in advance the period of time for which one wants to have life insurance protection. One must determine whether they want to have the insurance protection to age 65, age 70, age 75, or to age 100, which is the ultimate mortality table used by a majority of the insurance companies.

Let us say, as an example, that a person wanted to purchase term insurance to the age of 75. As you have suggested, senator, if someone buys term insurance to age 75, one can buy that with a level premium. One does not necessarily have to buy that product with escalating premiums, because you must

[Traduction]

**Le président:** Il en est de même de la prime.

**Le sénateur McIlraith:** Nous cherchons cependant ici à nous occuper d'un problème de taxation plutôt complexe qui touche les sommes provenant en fin de compte de ces réserves. En d'autres termes, par l'intermédiaire du rachat ou au décès.

**Le sénateur Cook:** J'ai une paire de questions d'ordre général. Toutes les polices permanentes sont-elles maintenant des polices avec participation?

**M. Giuliani:** Non, l'industrie continue à vendre des polices avec participation et des polices non participantes. Toutefois, les statistiques indiquent, de même que les annexes à notre mémoire, que 95 p. 100 des assurances vendues au Canada ont un caractère de participation.

**Mr. Donald R. Glover, CLU, ancien président de l'Association des assureurs-vie du Canada:** Ont un caractère permanent.

**M. Giuliani:** Sont d'une variété permanente.

**Le sénateur Cook:** Mon autre question est la suivante: Étant donné que nous entrons dans une période prolongée de taux d'intérêt élevés, ce qui signifie de plus fortes sommes d'argent entre les mains des sociétés d'assurance, ces sommes plus élevées seront-elles consommées par le coût supplémentaire qu'entraîne la réalisation de transactions, ou seront-elles utilisées pour diminuer les primes et augmenter les gains sur les polices?

**M. Giuliani:** Du point de vue historique, les bénéfices provenant d'intérêts qui sont supérieurs et dépassent les prévisions de l'actuaire dans l'établissement du contrat font partie de ce qu'on appelle le paiement des dividendes en vertu de la police d'assurance et sont utilisés en un certain nombre de façons dont la plus commune consiste à augmenter le montant de l'assurance afin qu'un particulier soit dans une certaine mesure protégé contre l'inflation.

**Le sénateur Cook:** Ce montant est-il imposable?

**M. Glover:** Au décès, sénateur, il n'est pas imposable. Au rachat, il est compris dans le produit total.

**Le sénateur Cook:** La part du gâteau du percepteur va-t-elle augmenter par suite de ces taux d'intérêt élevés?

**M. Glover:** Oui, certainement.

Puis-je essayer de donner des précisions sur cette question? Je pense que vous pourriez avoir l'impression que les réserves sont exclusives à l'assurance permanente et n'existent pas pour l'assurance temporaire. Il n'en est pas nécessairement ainsi. Ce que l'on doit faire, c'est déterminer à l'avance la période pour laquelle on désire être protégé par une assurance-vie. On doit déterminer si on désire être protégé par l'assurance jusqu'à 65, 70, 75 ou 100 ans ce qui correspond au dernier chiffre de la table de mortalité utilisée par la majorité des compagnies d'assurance.

Disons par exemple qu'une personne désire acheter une assurance temporaire jusqu'à l'âge de 75 ans. Comme vous l'avez laissé entendre, sénateur, si quelqu'un désire acheter une assurance temporaire jusqu'à 75 ans, elle peut l'acheter avec une prime nivelée. Il n'est pas nécessaire de l'acheter avec des



**[Text]**

recognize that we have a mortality curve that is relatively shallow in the early years and escalates quite sharply in the late years. So, from the insurance companies, one can buy the product that will essentially, year by year, or every five years or every 10 years, step up and ride that mortality curve, or, if one chooses not to be exposed to the escalating costs in the late years, one can choose to buy insurance protection by way of a level premium.

**Senator Charbonneau:** What is the difference?

**Mr. Glover:** There is almost no difference. Because it is a term insurance policy with a level premium, one would be covering an increasing probability of claim, which means, as we have indicated in our brief, one would be over-paying in the early years, and this would be set aside by way of reserve to under-pay in the late years. If the policyholder were to die during that period of time, the death claim is paid, and if the policyholder did not die, there is no benefit.

The only difference arises when one moves to permanent insurance or whole life insurance. In this case, the policyholder moves off a stated age, such as age 65 to 70, or 75, and the picture is moved up to age 100. In this case, we are dealing virtually with the certainty of death. So, what has been developed is nothing more or less than a level premium to cover the death benefit when it has to be paid, because it will have to be paid. Permanent insurance is often referred to as "term to death" or "term to age 100." The level-premium concept must be understood as part of this adjusted cost basis discussion because it often becomes confused when you look at term and permanent, and yet the two products are relatively the same when you are dealing on a level-premium basis.

**Senator Charbonneau:** I think the weak area concerns participating policies where the person buying insurance pays more than he would for whole life insurance. Would that not become an investment? Would the participating profits or dividends of the company that flow to the policyholder become income? I think that is what the Department of Finance is considering.

In other words, you are making an investment because, if you buy a participating policy, you expect to have more value than you would have on a straight full life policy. Therefore, the premium will be higher on inception and then, of course, you would expect some extra income from it. This may be what the department is trying to tax.

**Mr. Giuliani:** The dividend by definition is a refund of premiums. Once actual experience indicates that the assumptions the actuary made are incorrect with regard to expenses, mortality and interest, it is only fair that the excess be returned to the policyholder rather than retained by the company. In fact, depending on the size of the company, the law requires that anywhere from 90 per cent to 97.5 per cent of these so-called dividends must be returned to the policyholder. This is basically because they constitute a refund of premiums.

**[Traduction]**

primes progressives parce que vous devez admettre que la courbe de mortalité qui est relativement peu prononcée les premières années s'accroît nettement au cours des dernières années. Il en résulte donc qu'on peut acheter une assurance qui, essentiellement, d'année en année, ou bien tous les cinq ans, ou bien tous les dix ans, s'approche de cette courbe de mortalité. Si quelqu'un préfère ne pas être exposé à l'escalade des coûts au cours des dernières années, il peut choisir d'acheter la protection de l'assurance au moyen d'une prime nivelée.

**Le sénateur Charbonneau:** Quelle est la différence?

**M. Glover:** Il n'y en a presque aucune. Parce qu'il s'agit d'une police d'assurance temporaire avec prime nivelée, on couvrirait une probabilité croissante de réclamations, ce qui signifie, comme nous l'avons indiqué dans notre mémoire, que l'on paierait un surplus au cours des premières années et que ce surplus serait mis de côté sous forme de réserves pour payer un montant moindre au cours des dernières années. Si l'assuré venait à mourir pendant cette période, la prestation consécutive au décès est versée et, si l'assuré ne meurt pas, il n'y a pas de prestation.

La seule différence survient lorsqu'on passe à une assurance permanente ou à une assurance vie entière. Dans ce cas, l'assuré passe d'un âge déterminé tel que 65 à 70 ou 75 ans, jusqu'à l'âge de 100 ans. Dans ce cas, nous avons virtuellement affaire à une certitude de mort. Ce qui a donc été mis au point n'est ni plus ni moins qu'une prime nivelée visant à couvrir la prestation décès lorsqu'elle est payée parce qu'elle devra l'être. On fait souvent allusion à l'assurance permanente par les termes «assurance décès» ou «assurance jusqu'à 100 ans». Le concept de prime nivelée fait partie de la discussion de ce coût de base rajusté parce qu'il devient souvent confus lorsqu'on examine les concepts «temporaire» et «permanent». Néanmoins, les deux assurances sont relativement les mêmes lorsqu'il s'agit d'une prime nivelée.

**Le sénateur Charbonneau:** Je pense que les points faibles ont trait aux polices de participation où la personne qui achète l'assurance paie davantage qu'elle ne le ferait pour une assurance vie entière. Cela ne devient-il pas un investissement? Les bénéfices de participation ou les dividendes de la compagnie qui passent à l'assuré deviennent-ils un revenu? Je pense que c'est ce qu'étudie le ministère des Finances.

En d'autres termes, vous faites un investissement parce que vous achetez une police à participation et que vous espérez avoir une plus grande valeur qu'avec une police vie entière. En conséquence, la prime sera plus élevée au début et ensuite, vous espérez en retirer un revenu supplémentaire. C'est peut-être ce que le Ministère essaie d'imposer.

**M. Giuliani:** Les dividendes sont par définition un remboursement des primes. Lorsque l'expérience réelle montre que les prévisions de l'actuaire sont inexactes en ce qui concerne les dépenses, la mortalité et l'intérêt, il est juste que les excédents soient retournés à l'assuré plutôt que d'être conservés par la compagnie. En fait, suivant l'importance de cette dernière, la Loi exige que 90 à 97.5p. 100 de ces dividendes soient retournés à l'assuré. Il s'agit essentiellement d'un remboursement de primes.



[Text]

**Senator Charbonneau:** My point is that you are still paying more originally. Your premium is going to be more when you buy participating insurance rather than whole life insurance.

**Mr. Giuliani:** In a traditional contract, the actuary must make guarantees which stand up for a period of 30 or 40 years. For him to make guarantees that will stand that type of period, he must, by nature, be conservative.

On the other side of the coin, if you are going to be conservative, you must make sure that the excess that develops through actual experience is refunded to the policyholder.

**Senator Charbonneau:** I understand that; that is done with whole life. When you buy participating insurance, your premium is higher and, therefore, you are making an extra investment to have extra income. The principles are not quite the same.

**Mr. Giuliani:** Let me address myself to your comment that you do that through whole life. For the non-participating variety, the actuary is more liberal in his assumptions. If a surplus develops from the assumptions made, it is retained by the insurance company under the non-participating variety. They are not refunded to the policyholder. There is a great distinction.

**Senator Cook:** It may be fair to point out that what might be a good definition under one act does not necessarily carry over into the Income Tax Act. They are not too concerned with what the actuary does or does not do; they are concerned with the proceeds in the hands of the policyholder or the taxpayer, and whether it is greater or less.

**Senator Bosa:** We have been theorizing without having the benefit of a simplified explanation. Perhaps we should examine the present manner in which the department treats a permanent policy and the proposed manner in which they intend to deal with that policy.

Let us take a present policy with a hypothetical premium of \$100 a year. What happens now? An individual contributes \$100 a year to that policy for, let us say, a period of 40 years until he reaches age 65. At that stage he cashes in the policy, relinquishes the protection and, therefore, triggers a cash surrender value. The policyholder is taxed on the difference between the premium he has paid in and the amount of the cash value if it is greater. If it is lower, he does not pay any tax.

The department is now saying that there is an element of protection in the premium. If, for the sake of illustration, the department says that the adjusted cost basis of that policy is \$20 a year, the individual contributes \$100 a year and the department figures that \$20 of those \$100 are used to buy protection. When the policy is terminated at the end of 40 years, then they multiply 40 years by \$80 and they deduct the total of that multiplication from the total cash surrender value. The individual is taxed on the difference. That is the present way of taxing a whole life policy, and this is the proposed way.

[Traduction]

**Le sénateur Charbonneau:** Ce que je veux dire, c'est que vous payez encore davantage au départ. Votre prime va être plus importante lorsque vous achetez une assurance à participation plutôt qu'une assurance vie entière.

**M. Giuliani:** Dans un contrat traditionnel, l'actuaire peut établir des garanties qui restent valables pour une période de 30 ou 40 ans. Pour établir des garanties qui dureront aussi longtemps il doit par nature être conservateur.

Le revers de la médaille, si vous êtes conservateur, c'est que vous devez vous assurer que les excédents qui résultent de l'expérience réelle sont remboursés à l'assuré.

**Le sénateur Charbonneau:** Je comprends cela; c'est ce qu'on fait pour l'assurance-vie entière. Lorsque vous achetez une assurance avec participation, votre prime est plus élevée et, par conséquent, vous faites un placement supplémentaire pour toucher un revenu supplémentaire. Les principes ne sont pas tout à fait les mêmes.

**M. Giuliani:** Permettez-moi de revenir sur votre observation selon laquelle vous faites cela pour l'assurance-vie entière. Pour ce qui est de l'assurance sans participation, l'actuaire est plus libéral dans ses hypothèses. S'il y a excédent, d'après les hypothèses formulées, il est retenu par la compagnie d'assurance au titre de l'assurance sans participation. Ce surplus n'est pas remboursé au souscripteur. Il y a une grande distinction à faire.

**Le sénateur Cook:** Il est peut-être juste de souligner qu'une définition peut être bonne en vertu d'une loi, mais qu'elle ne s'applique pas nécessairement à la Loi de l'impôt sur le revenu. On ne se préoccupe pas tellement de ce que l'actuaire fait ou ne fait pas, mais des sommes dues qui sont entre les mains du souscripteur ou du contribuable, et on veut savoir si elles sont plus ou moins élevées.

**Le sénateur Bosa:** Nous avons énoncé des hypothèses sans pouvoir obtenir une explication simplifiée. Peut-être devrions-nous examiner la façon dont le ministère traite actuellement une assurance-vie permanente et celle qu'il propose.

Prenons par exemple une police actuelle dont la prime est, disons, de 100 \$ par an. Qu'arrive-t-il alors? Une personne verse 100 \$ pendant, disons, 40 ans, jusqu'à ce qu'elle ait 65 ans. A ce moment là, elle touche l'argent de la police, renonce à la protection et, par conséquent, obtient une valeur de rachat. Le souscripteur doit payer de l'impôt sur la différence entre la prime qu'il a versée et le montant de la valeur de rachat, s'il est plus élevé. S'il l'est moins, il ne paie aucun impôt.

Le ministère affirme maintenant que la prime renferme un élément de protection. A titre d'illustration, si le ministère dit que le prix de base rajusté de la police est de 20 \$ par année, le souscripteur y verse 100 \$ par année et le ministère calcule que 20 de ces 100 dollars sont employés pour acheter une protection. Lorsque la police arrive à échéance après 40 années, on multiplie 40 années par 80 \$ et on soustrait le produit de la valeur totale de rachat. Le souscripteur doit payer un impôt sur la différence. C'est la façon actuelle d'imposer une assurance-vie entière, et c'est ce que l'on propose.

**[Text]**

The life underwriters are saying that it is unfair to do it that way because they are comparing apples with oranges because, if \$20 of that premium is attributed to protection, term insurance only goes to age 70 or 75. If you buy a term policy, there is no such thing as permanent insurance in a term policy. The word "term" itself is contradictory because it means a specified period of time, whereas a whole life policy goes to age 100, as Mr. Glover pointed out. This is the difference between the prior November 12 situation and the proposed computation of the adjusted cost basis.

Did I render the idea fairly?

**Senator Godfrey:** It still does not help me although I understood you perfectly.

**Senator Roblin:** I am trying to get at the same point Senator Bosa was speaking of. I want to find out what the difference in the tax situation is on the proposal that is before us.

Appendix II of the document before us I interpret to be a chart showing what the tax will be under the new proposal; is that correct or is it something else?

**Mr. Glover:** This was our best estimate because, when we prepared this chart, the only thing we had to go from was Resolution No. (134) which, as you have indicated already, is not very specific. We did not know what approach and what formula would, in fact, be used. Quite frankly, we were not told what formula was going to be used. This one uses an artificial split in the level premium. This one takes a premium of \$237 and illustrates, that the savings element of it is \$148.52.

We have arbitrarily used the artificial split that was created when life insurance policies were able to be registered for registered retirement savings plans. That was an arbitrary concept.

Since we prepared our brief and submitted it to you, we learned that the department is thinking of going towards a yearly renewable term type of calculation which will throw these figures out of whack. It will escalate the amount of tax. It will extract more tax using the yearly term.

**Senator Roblin:** It would be helpful if the witnesses could give us a chart calculating the tax under the old system and the new so we can have some feeling for the impact of this on the taxpayer. Is it possible to get that kind of calculation?

**Mr. Glover:** There is no agreement.

**Senator Roblin:** I see your point, but if we accept the suggestion that you just gave that you have a tentative definition from the government as to what the tax will be based on, let us take a look at what that would show, recognizing that we may have to change the figure if the government definitions turn out to be different.

**Mr. Glover:** May I give you one example? At age 73, for example, we know that in this particular case the death benefit

**[Traduction]**

Les assureurs-vie affirment qu'il est injuste de procéder de cette façon, parce que c'est comparer des choses non comparables en ce sens que si 20 \$ de cette prime sont versés au titre de la protection, l'assurance temporaire n'est valable que jusqu'à ce que le souscripteur atteigne 70 ou 75 ans. Si vous achetez une assurance temporaire, elle ne renferme aucune assurance permanente. Le mot «temporaire» est contradictoire, car il désigne une période déterminée, tandis qu'une assurance-vie entière arrive à échéance lorsque le souscripteur atteint 100 ans, comme M. Glover l'a souligné. C'est ce qui fait la différence entre la situation antérieure au 12 novembre et le calcul proposé du prix de base rajusté.

Est-ce que j'ai bien rendu l'idée?

**Le sénateur Godfrey:** Cela ne m'aide toujours pas, bien que je vous aie parfaitement compris.

**Le sénateur Roblin:** J'essaie d'en venir à ce dont le sénateur Bosa parlait. Je veux savoir ce que la proposition que nous étudions actuellement changera à la situation fiscale.

L'Annexe II du document que nous avons en main est, si je ne me trompe, un tableau indiquant ce que sera l'impôt en vertu de la nouvelle proposition; est-ce exact ou est-ce que je me trompe?

**M. Glover:** C'était la meilleure estimation que nous ayons parfois car lorsque nous avons préparé ce tableau, le seul point de repère que nous avions était la résolution n° 134 qui, comme je vous l'ai déjà indiqué, n'est pas très précise. Nous ne savions quelle approche et quelle formule seraient, en fait, employées. Franchement, on ne nous a pas dit quelle formule serait employée. Celle-ci fait appel à une division artificielle de la prime nivelée. Elle recourt à une prime de 237 \$ et illustre, à la deuxième ligne, que l'élément «épargne» est de 148,52 \$.

Nous nous sommes servis arbitrairement de la division artificielle qui a été créée lorsque les polices d'assurance-vie ont pu être enregistrées au titre de régimes enregistrés d'épargne-retraite. C'était un concept arbitraire.

Depuis, nous avons rédigé notre mémoire et vous l'avons présenté; nous avons appris que le ministère pense se diriger vers un type de calcul d'une police temporaire renouvelable chaque année, ce qui changera complètement ces chiffres. Le montant de l'impôt augmentera. L'assurance temporaire renouvelable chaque année produira plus d'impôt.

**Le sénateur Roblin:** Il serait utile que les témoins nous fournissent un tableau dans lequel l'impôt est calculé selon l'ancien système et selon le nouveau, de sorte que nous puissions avoir une idée de ses répercussions sur le contribuable. Est-il possible d'obtenir ce genre de calcul?

**M. Glover:** On ne s'entend pas là-dessus.

**Le sénateur Roblin:** Je comprends votre point de vue, mais si nous acceptons votre suggestion de demander au gouvernement de vous donner une définition provisoire de la formule de calcul de l'impôt jetons un coup d'œil à ce qui en ressortirait, tout en reconnaissant que nous devons peut-être modifier les chiffres si les définitions du gouvernement étaient différentes.

**M. Glover:** Puis-je vous donner un exemple? Ainsi, à 73 ans, nous savons que dans ce cas particulier, les prestations de



[Text]

has increased by the use of paid-up additions to \$131,000. You do not see it in these figures, but the surrender value of this contract is approximately \$86,000. So there is a spread of \$45,000 at this particular point in time between the death benefit and the total surrender value, if the policyholder wanted the money back. If you looked at just the net mortality cost for \$45,000 of one year insurance at age 73, that is approximately \$2,250. The premium is only \$237. So you would have a negative adjusted cost basis that would use up almost ten years of premium payments in just that one year alone.

**Senator Roblin:** I am afraid that if you lead me through your discussion using your language, you will lose me pretty quickly. I am really interested in knowing what the impact is on the taxpayer, after you have made the calculations in accordance with your best understanding of the definitions. The taxpayer has to pay a tax now. We know that. We can figure that out with some certainty. Can we now compare that figure with the new figure, based on the best information you have? That would be helpful to me.

**Mr. Giuliani:** We can undertake to do that, Senator Roblin, and see that the chairman receives it for distribution to senators.

**Senator Roblin:** One of the factors this committee will probably want to consider before we get through is what the social implications of the change are. It is an actual situation that the extra tax will have an impact on the social implications of the change as well as on the general economic implications. I think we will be assisted in measuring the economic impact and the social impact, if we know what the extra tax costs are.

**The Chairman:** Senator Roblin, there are two aspects to the social implications. One is, generally, the effect of what is proposed in relation to permanent life insurance. There is also the extension to policies that mature by reason of death. That is a new extension of the taxing principle. In that area it would appear that the social implications are substantially stronger and more impelling, if it is part of what the beneficiaries will have to rely on to live beyond the death of the policyholder. So there are two elements involved. There is the extension element—that is the policies payable on death—and there is the matter of how much the extension will add in the way of taxable revenues. Therefore, that is adding to the cost.

**Senator Godfrey:** When registered retirement savings plans came in and you registered a certain portion of insurance, did the insurance companies then complain that to isolate the premium and divide it in two was artificial, arbitrary and inequitable?

**Mr. Giuliani:** Yes, we did.

[Traduction]

décès sont passées à 131 000 \$ grâce à une bonification d'assurance libérée. Ce montant n'est pas indiqué dans les chiffres, mais la valeur de rachat du contrat est d'environ 86 000 \$. Ainsi, à ce moment particulier il y a une différence de 45 000 \$ entre les prestations de décès et la valeur totale de rachat, si le souscripteur désirait récupérer son argent. Si on ne jetait un coup d'œil que sur le coût net en cas de mortalité pour 45 000 \$ déposé dans une police d'assurance pendant une année à l'âge de 73 ans, ce coût est d'environ 2 250 \$. La prime n'est que de 237 \$. Ainsi, on aurait un prix de base rajusté à la baisse qui représenterait presque dix ans de versements de primes uniquement pour cette année-là.

**Le sénateur Roblin:** J'ai bien peur que si vous m'entraînez dans votre discussion avec ce langage, vous me perdrez très rapidement. Ce qui m'intéresse vraiment, c'est de savoir qu'elles en seront les répercussions sur le contribuable, une fois que vous aurez fait les calculs d'après ce que vous comprenez des définitions. Le contribuable doit verser de l'impôt maintenant. Nous savons cela. Nous pouvons calculer cela avec assez de certitude. Pouvons-nous maintenant comparer ce chiffre avec le nouveau, en nous fondant sur les meilleurs renseignements que vous avez? Cela m'aiderait.

**M. Giuliani:** Nous pouvons nous en occuper, sénateur Roblin, et veiller à ce que le président obtienne les chiffres et les distribue aux sénateurs.

**Le sénateur Roblin:** Un des facteurs que le comité voudra probablement étudier avant que nous terminions, ce sont les répercussions sociales des modifications. Il est vrai que l'impôt supplémentaire aura un effet sur les répercussions sociales des modifications, de même que sur les répercussions économiques en général. Je pense qu'il nous serait utile d'évaluer les répercussions socio-économiques, si nous savons à combien s'élèvent les impôts supplémentaires.

**Le président:** Sénateur Roblin, les répercussions sociales prennent deux formes. L'un est, généralement parlant, l'effet de ce qui est proposé en ce qui concerne l'assurance-vie permanente. L'autre est la prolongation des polices qui arrivent à échéance à la suite du décès du souscripteur. Il s'agit d'une nouvelle prolongation du principe d'imposition. Dans ce domaine, il semblerait que les répercussions sociales sont beaucoup plus lourdes et plus contraignantes, s'il s'agit d'une partie du montant sur laquelle les bénéficiaires devront compter pour vivre après le décès du souscripteur. Ainsi, deux éléments entrent en jeu: l'élément «prolongation»—c'est-à-dire les polices payables au décès du souscripteur—et la question de savoir ce que la prolongation ajoutera aux revenus imposables. Par conséquent, elle s'ajoute au coût.

**Le sénateur Godfrey:** Lorsque les régimes enregistrés d'épargne-retraite ont été intégrés à l'assurance et que vous avez enregistré une certaine partie de l'assurance, les compagnies se sont-elles plaintes en disant qu'isoler la prime et la diviser en deux était un procédé artificiel, arbitraire et inequitable?

**M. Giuliani:** Oui, c'est exact.



[Text]

**Senator Godfrey:** Did they think that the whole amount should have been deducted or did they think that there should not have been a registered retirement savings plan at all?

**Mr. Ross Durant, Member, Life Underwriters Association of Canada:** Not with life insurance.

**Senator Godfrey:** Correct me if I am wrong, but my understanding is that if you have a whole policy, you can register the whole policy so that a portion of it is deductible for income tax purposes. That is registered and you can call it a savings element if you like. You are saying that you objected to that at that time.

**Mr. Glover:** That was an artificial transaction and an artificial split. That split, in addition to splitting the premium, also split the death benefit. So the portion that was under the shelter of RRSP came back in the return of premiums, but the death benefit did not.

**Senator Godfrey:** I see.

**Mr. Glover:** Quite frankly, on that point, as our brief has indicated, we are actively lobbying the companies to discontinue the practice of registering life insurance policies because it has not been a proper way to go. Circumstances have changed and policy-holders have been disadvantaged. Therefore, as an association we want to see that practice cease.

**Mr. Helmut Birk (Thorne Riddell) Adviser to the Committee:** Mr. Chairman, for clarification I should like to answer some of the questions posed by Senator Godfrey and Senator Charbonneau.

In the case of term insurance the premium is not a deductible expense. If in the case of whole life the adjusted cost basis includes the total premium, effectively the element that relates to the cost of the policy becomes a deductible expense because it is not taxed. However, in the first case on a term it is not a deductible expense to the policyholder. Could you perhaps clarify why in the second case that should not be the situation?

**Mr. Giuliani:** In the case of term insurance, the reserves, which must by law be established and kept by the insurance company, as Mr. Glover pointed out, are, upon termination of the contract, kept by the insurance company. The reserves are established and kept and become the property of the insurance company. When the term contract terminates there is no disposition to the policyholder.

**The Chairman:** Unless he dies.

**Mr. Giuliani:** Unless he dies during the term period.

It is of interest that when the budget proposals hit the marketplace a number of companies moved to try to get away from the taxation of this reserve—a taxation which, as correctly pointed out, was once at the company level and was moved to the policyholder level. They designed policies without a cash value table, so to speak, but reserves still had to be maintained

[Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** Pensaient-elles que le montant total aurait dû être déduit ou qu'il n'aurait dû y avoir aucun régime enregistré d'épargne-retraite?

**M. Ross Durant, membre de l'association des assureurs-vie du Canada:** Pas avec l'assurance-vie.

**Le sénateur Godfrey:** Corrigez-moi si je me trompe, mais si vous avez une assurance-vie entière, vous pouvez l'enregistrer de sorte qu'une partie soit déductible de l'impôt sur le revenu. Elle est enregistrée et vous pouvez la considérer comme un élément «épargne», si vous voulez. Vous dites que vous vous y êtes opposés à l'époque.

**M. Glover:** Il s'agissait d'une transaction et d'une division artificielle. Cette division, outre qu'elle s'appliquait à la prime, s'appliquait également aux prestations de décès. Ainsi, la partie qui était protégée par le REER est revenue avec le retour des primes, mais pas les prestations de décès.

**Le sénateur Godfrey:** Je vois.

**M. Glover:** Franchement, sur ce point, comme notre mémoire l'a indiqué, nous faisons activement pression auprès des compagnies afin qu'elles abandonnent la pratique qui consiste à enregistrer des polices d'assurance-vie, parce que ce n'est pas une bonne façon de faire. Les circonstances ont changé et les souscripteurs ont été désavantagés. Par conséquent, à titre d'association, nous voulons que cette pratique cesse.

**M. Helmut Birk (Thorne Riddell) conseiller du comité:** Monsieur le président, pour éclaircir les choses, je voudrais répondre à certaines questions posées par les sénateurs Godfrey et Charbonneau.

Pour ce qui est de l'assurance temporaire, la prime n'est pas déductible de l'impôt. Si, dans le cas de l'assurance-vie entière, le prix de base rajusté comprend la prime totale, effectivement, l'élément qui porte sur le coût de la police devient une dépense déductible, car il n'est pas imposé. Cependant, dans le premier cas, soit l'assurance temporaire, il n'est pas une dépense déductible pour le souscripteur. Peut-être pourriez-vous expliquer pourquoi, dans le deuxième cas, ce ne devrait pas être la même chose?

**M. Giuliani:** Pour ce qui est de l'assurance temporaire, les réserves, qui doivent, en vertu de la loi et comme M. Glover l'a souligné, être créées et conservées par la compagnie d'assurance, sont, à la fin du contrat, toujours conservées par la compagnie d'assurance. Elles sont établies et gardées par la compagnie d'assurance et elles deviennent sa propriété. Lorsque le contrat temporaire prend fin, aucun versement n'est fait au souscripteur.

**Le président:** A moins qu'il ne meurt.

**M. Giuliani:** A moins qu'il ne meurt pendant la période où l'assurance temporaire était en vigueur.

Il est intéressant de remarquer que lorsque les propositions budgétaires ont été connues du marché, un certain nombre de compagnies ont tenté de faire en sorte que cette réserve ne soit pas assujettie à l'impôt—un impôt qui, comme on l'a souligné à juste titre, était autrefois exigé de la compagnie et maintenant, du souscripteur. Elles ont conçu des polices sans tableau

[Text]

to support the promises under that contract. It is of interest that the premium was reduced only by 5 or 10 per cent, resulting in outright confiscation of the cash value table from the policyholder. The reserves system is the legal property of the company. I want to address myself to that point, because at no time has the Life Underwriters Association, as such, suggested that the old taxation of the reserve system should be reintroduced on the companies.

In my opening statement I suggested that there should be a fair corporate income tax consistent with recognizing competition with other financial institutions so that the insurance companies are not disadvantaged. That would be the way to collect revenue. As good citizens we would like to see our industry pay an adequate amount of tax; but it should not be imposed on the policyholder, by taxing the reserves which are the legal property of the company—reserves which must be kept there in order to fulfil the promises under the contract. We want to be clear on that. I feel it bears repeating.

Our first three recommendations in the brief all deal with the reserves under the particular contracts. We have touched upon recommendation A and the adjusted cost basis. That measures the amount that is subjected to tax in the event of a disposition. But our recommendation B is again related to the reserve in the contract as well. We are saying on page 5 that the proposal to tax life insurance contracts on the accrual basis as contained in budget resolutions 9 and 10A should not apply to permanent life insurance. Again we are saying that under that particular budget resolution the increase in that reserve is taxed every three years in the policyholder's hands and the measurement of that increase is in accordance with the section we have just left. That is the adjusted cost basis definition. Again, Senator Roblin made reference to appendix II and that illustration was drawn up with the information which we had at that time whereby we attempted to illustrate the amount of taxation that would be accrued and required, and would have to be paid by a policyholder at a time when he did not receive money from the contract, notwithstanding the fact that he had used after-tax dollars to pay the premiums in the first place.

**Senator Lang:** What would happen if the life insurance company went bankrupt before he realized anything? Would he have paid his tax on the deemed income element?

**Mr. Giuliani:** If I understand your question correctly, under the proposal he would be paying it every three years. As unlikely as it might be that an insurance company in Canada would go bankrupt, if it did, it would be subsequent to the payment of the accrual tax, and the individual would have paid it and would have no recovery of that particular amount.

**Senator Lang:** Neither from the exchequer?

**Mr. Giuliani:** I am not sure about that.

[Traduction]

de valeurs de rachat, pour ainsi dire, mais des réserves ont quant même dû être conservées pour honorer les promesses faites en vertu du contrat. Il est intéressant de noter que la prime n'a été réduite que de 5 ou 10 p. 100, ce qui a entraîné la confiscation totale du tableau des valeurs de rachat du souscripteur. Les réserves sont la propriété légale de la compagnie. Je veux traiter de ce point, car à aucun moment l'Association des assureurs-vie n'a laissé entendre que l'ancien système d'imposition des réserves ne devrait être réinstauré à l'encontre des compagnies.

Dans ma déclaration préliminaire, j'ai laissé entendre qu'il devrait y avoir un impôt sur le revenu des sociétés qui soit équitable et conforme à la motion de concurrence avec d'autres institutions financières, de sorte que les compagnies d'assurance ne soient pas désavantagées. Ce serait la façon de recueillir le revenu. En tant que bons citoyens, nous aimerions que notre industrie paie des impôts raisonnables; mais ces impôts ne devraient pas être transmis au souscripteur, par l'imposition des réserves, qui sont la propriété légale de la compagnie—et réserves qui doivent être conservées de façon que les promesses contractuelles soient honorées. Nous voulons être clair sur ce point; c'est pourquoi il vaut la peine de le répéter.

Nos trois premières recommandations formulées dans le mémoire portent toutes sur les réserves établies pour les contrats. Nous avons abordé la recommandation A et le prix de base rajusté. Il permet d'évaluer le montant qui est assujéti à l'impôt en cas de disposition. Mais notre recommandation B porte aussi sur la réserve établie également dans le contrat. À la page 5 nous disons que les propositions fiscales concernant les contrats d'assurance-vie qui sont énoncées dans les résolutions budgétaires 9 et 10A ne devraient pas s'appliquer à l'assurance-vie permanente. Encore une fois, nous disons qu'avec cette résolution budgétaire, l'augmentation de cette réserve est imposée tous les trois ans auprès du souscripteur et la façon d'évaluer cette augmentation est conforme à l'article que nous venons de voir, c'est-à-dire la définition du prix de base rajusté. Encore une fois, le sénateur Roblin a fait allusions à l'annexe II et cette illustration provient des renseignements que nous avions à l'époque et avec lequel nous avons tenté de calculer le montant d'impôt qui serait couru et exigé, et qu'un souscripteur devrait payer alors qu'il n'a touché aucun montant contractuel, bien qu'il ait d'abord utilisé un revenu libéré de l'impôt pour payer les primes.

**Le sénateur Lang:** Qu'arriverait-il si la compagnie d'assurance-vie faisait faillite avant de réaliser quelques projets que ce soit? Le souscripteur aurait-il payé son impôt d'après l'élément «revenu considéré comme imputé»?

**M. Giuliani:** Si je comprends bien votre question, en vertu de la proposition, il le paierait tous les trois ans. Il est peu probable qu'une compagnie d'assurance du Canada fasse faillite, mais si cela arrivait, ce serait une fois les impôts accumulés payés, et le souscripteur les aurait payés et ne récupérerait pas ce montant.

**Le sénateur Lang:** Ni du fisc?

**M. Giuliani:** Je n'en suis pas sûr.



[Text]

**Mr. Glover:** Did I understand correctly that your question was to the effect that under the disposition of the term insurance policy there is no deduction and under a permanent insurance contract there is, and why is there a discrepancy?

**Mr. Birk:** For clarification of the record, I want to indicate that in case of a term insurance, the premium is a non-deductible expense, but if in the adjusted cost basis the premium is included, it would, in effect, become a deductible expense and, therefore, not be subject to tax. For your benefit I wanted to suggest that you may explain why you felt that it should not be taxed.

**Senator Cook:** Mr. Chairman, as everybody knows budget proposals have two aspects; one is to collect more tax, and the other is to plug so-called loopholes and abuses. Could the witnesses assist us by illustrating some examples whereby, under the present rules, taxpayers can postpone or avoid taxation of so-called abuses. They need not say they are abuses, but can you tell us some cases where the present rules are beneficial to very rich taxpayers or companies?

**Mr. Glover:** I could tell you about one that we have identified. There have been some products on the market that have excessive charges for premiums where, in fact, a portion of the premium is refunded in a relatively short period of time to the policyholder so that they have none of their own money left in the contract, yet the interest earned on the excess payment that went in essentially carries the contract through its term. We would see that type of a plan as an abuse. Then you get into this area of whether or not there is interest deductibility if some of that money is borrowed back immediately by the policy holder. It is almost like a warp-around annuity contract. If individuals are in a position where they are leveraging their cash flow as opposed to leveraging their net worth, for example as businessmen, I think we would see that as a potential abuse. I do not think there is any way that the intent of the act was that people should leverage their cash flow as opposed to their net worth.

**Senator Cook:** In your opening statement you used the term "once illegitimate" or "possible abuse" but you indicated that this could be controlled or monitored. How would you suggest that could be done?

**Mr. Giuliani:** In my opening statement I suggested that the proposals regarding permanent life insurance and legitimate non-registered retirement annuities would have to be withdrawn, and that any perceived abuses should be referred to and dealt with by the Department of Finance in conjunction with a committee comprised of members of LCLHIA, which is the association of companies, and LUAC, which is the Life Underwriters Association of Canada. They could be dealt with as and when they came up.

**Senator Cook:** Can you not suggest some regulations which would control these so-called abuses?

**Mr. Giuliani:** The problem with that is that it is very difficult, regardless of the regulation, to catch all the abuses,

[Traduction]

**M. Glover:** Si j'ai bien compris, vous demandez si, à la disposition de la police d'assurance temporaire, il n'y a aucune déduction et si à celle d'un contrat d'assurance permanente, il y en a une, et pourquoi il y a contradiction?

**M. Birk:** Pour clarifier les choses, permettez-moi d'indiquer que dans le cas d'une assurance temporaire, la prime est une dépense non déductible, mais si elle est incorporée dans le prix de base rajusté, elle devient en effet une dépense déductible et, par conséquent, elle n'est pas assujettie à l'impôt. Je voulais expliquer pourquoi vous jugiez qu'elle ne devrait pas être imposée.

**Le sénateur Cook:** Monsieur le président, comme chacun sait, les propositions budgétaires comportent deux aspects; l'un est de recueillir plus d'impôt, et l'autre est de mettre fin aux abus et échappatoires. Les témoins pourraient-ils nous aider en donnant quelques exemples illustrant que, en vertu des règles actuelles, les contribuables peuvent retarder l'impôt ou éviter de payer de l'impôt à la suite de ces abus. Vous n'avez pas besoin de dire qu'il s'agit d'abus, mais pouvez-vous nous entretenir de certains cas où les règles actuelles sont avantageuses pour les contribuables ou les sociétés très riches?

**M. Glover:** Je pourrais vous parler d'un cas que nous avons découvert. Il y a certains produits sur le marché dont les coûts des primes sont excessifs et où, en réalité, une partie de la prime est remboursée au souscripteur après une période assez brève, de sorte que les sociétés n'ont plus d'argent dans le contrat, mais l'intérêt couru sur le paiement excédentaire qui y a été versé permet essentiellement au contrat de rester en vigueur jusqu'à son échéance. Nous jugerions que ce genre de régime constitue un abus. Puis, on se demande si oui ou non l'intérêt est déductible si une partie de cet argent est empruntée de nouveau immédiatement par le souscripteur. C'est presque comme un contrat global de rentes. Si des personnes sont en mesure de renforcer leur flux de liquidités par opposition à leur valeur nette, par exemple comme les hommes d'affaires, nous pourrions juger cette manœuvre comme un abus éventuel. Je ne pense pas que la Loi voulait que des personnes puissent renforcer d'une façon ou d'une autre leur flux de liquidités par opposition à leur valeur nette.

**Le sénateur Cook:** Dans votre déclaration préliminaire, vous avez employé l'expression «abus possible», mais vous avez indiqué que cette situation pouvait être contrôlée ou surveillée. Que suggérez-vous en ce sens?

**M. Giuliani:** Dans ma déclaration préliminaire, j'ai laissé entendre que les propositions concernant l'assurance-vie permanente et les rentes légitimes non enregistrées devraient être supprimées, et que tout abus soupçonné devrait être renvoyé au ministère des Finances, qui s'en chargerait avec la collaboration d'un comité composé de membres de l'Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes et l'AAVC, soit l'Association des assureurs-vie du Canada. On pourrait s'en occuper au fur et à mesure qu'ils se présentent.

**Le sénateur Cook:** Ne pourriez-vous pas proposer certain règlement qui permettrait de contrôler ces abus?

**M. Giuliani:** Le problème, c'est qu'il est très difficile, quel que soit le règlement, de surprendre tous les abus, mais s'il y



[Text]

but if you had this understanding, then as and when an abuse was identified it could be eliminated and there could be an ongoing committee with the objective of eliminating them as quickly as they were designed and conceived. Regardless of the regulation, someone presumably is going to conceive of a way to circumvent it. Therefore, the intent is to have this ongoing regulatory body that would eliminate them if they are not in the best interests of the Canadian public and the professional sale of life insurance.

**Mr. Thomas S. Gillespie, (Ogilvy, Renault), Adviser to the Committee:** I would like Mr. Glover, if he could, to address the tax policy question put by Mr. Birk because I think this is really the key.

**Mr. Glover:** If I understand the question correctly, you are saying that on a term insurance policy there is no deduction. My personal observation is that this may not be so. On some of our term insurance policies, referring to the company that I represent, we do have cash surrender values. In other words, if we are using a level premium and establishing reserves, we also have a cash surrender value in a term insurance policy. If there is a disposition of that policy, you go through section 148, which is the gains tax calculation, to see how much you are getting back under the terms of the policy, what is the adjusted cost base of the policy and how much is exposed to tax. In a term policy it is unlikely that you would ever be in a gains position, but I think you go through the same calculation. I think the deduction is there, but it always throws it into a negative position and, therefore, extracts no tax. You are aware that there are term insurance policies on the market with surrender values.

**Mr. Birk:** I am saying that the department is suggesting that generally insurance premiums should not be deductible as an expense and the proposal is to tax them. I suppose for the benefit of the committee, it might be useful to suggest why they should not be taxable if they are included in the adjusted cost basis in total and not some element as to the risk factor is excluded.

**Mr. Glover:** The department's view is that we are dealing with a term insurance plus an investment. That is the fundamental position that they are starting with. Hopefully, we have been able to explain that this is a fundamentally different position than we take. I tried to enunciate with the level premium concept, permanent-life insurance is a unified contract with a unified premium, and the whole amount should be included. On philosophical grounds from a basic strategy standpoint, we disagree with the department.

**Senator Charbonneau:** In your study of the budget, you mention here the cash surrender values on whole life being taxable. What about the new money concept policy that we are familiar with—perhaps other senators may not be, but because I am in the insurance business, I am a little more familiar with it—have they addressed themselves to this because it is a different product? How is it to be taxed? Does it explain it in the budget? Perhaps before you answer you could explain in a few words what the new money concept entails.

[Traduction]

avait entente en ce sens, lorsqu'un abus serait identifié, il pourrait être éliminé et un comité permanent pourrait avoir pour objectif de les éliminer dès qu'ils sont conçus. Quel que soit le règlement, il y aura présument toujours quelqu'un pour concevoir une façon de le contourner. Par conséquent, nous voulons créer cet organisme permanent de réglementation qui les éliminerait s'ils ne sont pas dans l'intérêt du public canadien et dans celui de la vente professionnelle de polices d'assurance-vie.

**M. Thomas S. Gillespie, (Ogilvy, Renault), Conseiller du Comité:** J'aimerais que M. Glover, s'il le peut, aborde la question de la politique fiscale soulevée par M. Birk, car, à mon avis, c'est là la clé du problème.

**M. Glover:** Si je comprends bien la question, vous dites qu'une police d'assurance temporaire ne comporte aucune déduction. D'après mon observation personnelle, ce n'est peut-être pas le cas. Dans certaines de nos polices d'assurance temporaire offertes par la compagnie que je représente, nous avons effectivement des valeurs de rachat. En d'autres termes, si nous nous servons d'une prime nivelée et établissons des réserves, nous avons également une valeur de rachat avec une police d'assurance temporaire. S'il y a disposition de la police, nous consultons l'article 148, qui porte sur le calcul de l'impôt sur les gains, afin de savoir combien il vous revient en vertu des modalités de la police, quel est le prix de base rajusté de la police et quel montant est impossible. Dans une police d'assurance temporaire, il est peu probable que vous ayez des gains, mais je pense qu'on fait le même calcul. Je pense que la déduction s'applique, mais elle accuse toujours une perte et, par conséquent, vous ne retirez pas d'impôt. Vous savez qu'il y a sur le marché des polices d'assurance temporaire assorties de valeurs de rachat.

**M. Birk:** A mon avis, le Ministère estime qu'en général, les primes d'assurance ne devraient pas être déductibles et il se propose de les imposer. Je suppose qu'il serait avantageux que le Comité entende les raisons pour lesquelles ces primes ne devraient pas être impossibles si elles sont incluses à la fin dans le prix de base rajusté au lieu d'être un élément parmi tant d'autres comme le facteur de risque qui lui, est exclu.

**M. Glover:** Selon le Ministère, il s'agit ici d'une assurance temporaire assortie d'un investissement. Voilà son point de départ. Heureusement, nous sommes en mesure d'expliquer pourquoi nous adoptons une position totalement différente. J'ai essayé de montrer dans cette notion de prime nivelée que l'assurance-vie permanente est un contrat unique doté d'une prime unique en y incluant la totalité de la souscription. Dans la plus pure théorie, et ce du point de vue stratégique, nous sommes en complet désaccord avec le Ministère.

**Le sénateur Charbonneau:** Dans votre étude du budget, vous dites que la valeur de rachat d'une assurance-vie entière est impossible. Mais qu'advient-il de ces «nouvelles rentrées» que nous connaissons—ce n'est peut-être pas le cas d'autres sénateurs, mais comme je suis dans les assurances, j'en connais un peu plus qu'eux à ce sujet—le Ministère s'est-il attaqué à la question parce que c'est là une chose différente? De quelle manière ces nouvelles rentrées seront-elles imposées? Cela est-il expliqué dans le budget? Peut-être, avant de répondre,

[Text]

**Mr. Giuliani:** Senator Charbonneau is referring to a contract that has appeared in the marketplace within the last five to seven years, I would estimate. Here the interest assumption is geared more closely to current interest conditions rather than the traditional approach where the interest rate was estimated for an extended period of time by the company actuary. If the contract was non-participating, any surplus on the interest element was retained by the insurance company, and if it was participating the interest was returned in the form of a dividend. Senator Charbonneau is making reference to whether the budget proposals were any different regarding new money contracts. There is no intent to distinguish or to limit the companies in the plan design. If it is to the benefit of the Canadian public to have a new money contract, so be it, and the proposals to tax would be identical.

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, there are several types of permanent policies. Some of those policies have a much higher cash value than other policies. At what stage do you draw the demarkation line between a whole life policy and, as you defined it before, the whole life policy that has a high savings element? How do you define permanent policies? Is it the objective that the cash value never reaches the amount of the policy?

**The Chairman:** Senator Bosa, this is part of the statement requested by Senator Roblin that Mr. Giuliani is going to prepare. Perhaps that would suffice and save us the time of going back and rehashing the matter.

**Senator Bosa:** If Mr. Giuliani is going to deal with that in the statement, that is fine. Perhaps I could ask another question. The budget has not been finalized, though it has been five months since it was presented. What repercussions did the budget have on the industry? Are life insurance representatives selling insurance and under what conditions? Is there a degree of retroactivity or changing of policies in the event that the department comes out with new rules?

**Mr. Giuliani:** I will have Mr. Cowper answer that.

**Mr. Cowper:** Senator Bosa, I might say that we are not in future shock, we are in total shock with what has happened. Let me pick up on a line of questioning that Senator Roblin was pursuing and needed some figures. Today in this economic climate, many small businesses are floundering because of high interest rates and curtailment of credit. They have come to the brink. Many of these businesses are surviving because they are now returning to the cash reserves, the cash values of those policies, notwithstanding that they are paying a tax on the difference between what they can borrow and what premiums they have paid in. To follow up on your line of question-

[Traduction]

pourriez-vous expliquer en quelques mots ce qu'on entend par «entrées nouvelles»?

**M. Giuliani:** Le sénateur Charbonneau parle ici d'un contrat d'assurance qui a été mis sur le marché il y a cinq ou sept ans, je crois. Dans ces polices d'assurance, on fixe plus étroitement les taux d'intérêt au regard de ceux du marché, contrairement à la politique habituelle suivant laquelle les taux d'intérêt étaient évalués pour une longue période par les actuaire de la compagnie. S'il s'agissait d'une police sans participation, tout excédent des intérêts était retenu par la compagnie d'assurance alors que dans le cas des polices avec participation, l'intérêt était remboursé sous forme de dividende. Le sénateur Charbonneau demande maintenant si les propositions budgétaires sont différentes en ce qui concerne les nouvelles polices d'assurance. Il n'est absolument pas question ici d'établir des distinctions entre les compagnies ni de limiter leurs opérations. Si la souscription d'un tel genre de contrat est dans l'intérêt de la population canadienne, eh bien, qu'il en soit ainsi et les propositions fiscales seront les mêmes.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président, il y a plusieurs types de polices permanentes. Certaines ont une valeur de rachat beaucoup plus élevée que d'autres. Où exactement tracez-vous la ligne de démarcation entre une assurance-vie entière et, comme vous l'avez défini tout à l'heure, l'assurance-vie entière assortie d'une excellente prime d'épargne? Comment définissez-vous les polices d'assurance permanentes? Veut-on faire en sorte que la valeur de rachat ne soit jamais égale à celle de la souscription?

**Le président:** Sénateur Bosa, c'est là un élément qui devrait être inclus dans la déclaration que le sénateur Roblin a demandé à M. Giuliani de préparer. Cela devrait peut-être suffire et nous faire gagner du temps au lieu de revenir en arrière pour revoir toute l'affaire.

**Le sénateur Bosa:** Si M. Giuliani doit aborder la question dans sa déclaration, ça va. Peut-être me permettez-vous de poser une autre question. On n'a pas encore mis la dernière main au budget bien qu'il ait été présenté il y a cinq mois. Quelles repercussions a-t-il eues sur les compagnies d'assurance? Y a-t-il des courtiers en assurance-vie qui font souscrire des assurances et à quelles conditions? Est-il possible que certaines décisions soient rétroactives ou encore que des politiques soient modifiées au cas où le Ministère établirait de nouveaux règlements?

**M. Giuliani:** Je demanderais à M. Cowper de répondre à la question.

**M. Cowper:** Sénateur Bosa, je peux dire que les mesures qui ont été adoptées ne sont pas susceptibles de nous frapper; au contraire, elles nous ont déjà estomacés. Permettez-moi de répondre à une question que le sénateur Roblin a posée et qui nécessitait des chiffres à l'appui. Dans les conditions économiques actuelles, beaucoup de petites entreprises ont du mal à survivre à cause des taux d'intérêt élevés et de la restriction du crédit. Elles en sont presque au bord de la faillite. Nombre d'entre elles réussissent à survivre parce qu'elles vont puiser dans leurs réserves de liquidités, c'est-à-dire la valeur de rachat de ces polices, sans compter qu'elles doivent payer de



[Text]

ing, Senator Roblin; what are the social implications if 20 or 25 years down the line we are again in another cycle like this where we have now taken the adjusted cost basis and looked for a mean term cost? The tax on that emergency fund, possibly to keep a business alive, would be so horrendous that it may preclude doing it. So I think that we have to be concerned about the future of the decisions that are being made at present by the finance department, and these are some of the things that I can tell you because I am in the front line every day with businessmen and small businesses.

Following up on Senator Godfrey's questions, and as we have often said with regard to living benefits, these are some of the living benefits of a whole life policy and we should not shrink from that. We should encourage the idea that these benefits may be used for emergencies and opportunities. For example, many businessmen may have an idea that the banks will not support, but by taking out a loan on cash reserves, they may be able to proceed. That is why I urge that we consider the problems which may be created along the way if the finance department's recommendations are followed.

**Mr. Giuliani:** Would you also respond to Senator Bosa's request as to how much insurance you have been selling since the budget?

**Mr. Cowper:** I know of one very successful branch of a large Canadian company.

**Mr. Glover:** It is mine.

**Mr. Cowper:** I might say that it is one of Canada's great exports, life insurance. Perhaps that is where our whole salvation is in future sales. We may be looking at non-resident Canadians, as I am, as a market. If you look at the finance department's documents, which I read on the plane flying up from Chicago—and I almost went through the roof—first, they say that it is a tax shelter and that it ought to be stopped. Then they go on to tell you what a terrible investment it is and what a rotten savings plan it is. Then, I have to go out in the spirit of full disclosure and say, "By the way, whole life is a terrible investment and a rotten way to save money and, in addition, you are going to be taxed every three years on money that you do not own and that you may never collect. I do not know of an idiot in Canada today who would buy it." So how can I sell it?

**Mr. Glover:** Senator Bosa, I can tell you specifically that my home town is Calgary and I am involved in management in the largest branch in my company. In our first quarter of this year business is down to 49 per cent from our first quarter of one

[Traduction]

l'impôt sur la différence entre le montant de leur emprunt et la valeur des primes qu'elles ont versées. Pour répondre à votre question, sénateur Roblin, quelles seront les répercussions sur la société, si dans 20 ou 25 ans nous sommes à nouveau dans un autre cycle comme celui que nous vivons actuellement ou nous avons opté pour la valeur de rachat tout en recherchant une solution mitoyenne? L'impôt calculé sur ce fonds d'urgence, probablement pour éviter la faillite aux industries, serait tellement élevé que cela nous empêcherait d'adopter une telle mesure. Je pense donc que nous devons nous préoccuper des répercussions de décision qui sont prises actuellement par le ministère des Finances, et ce sont là des choses que je peux vous dire parce que je suis tous les jours en contact direct avec des gens d'affaires et des petites entreprises.

En réponse aux questions du sénateur Godfrey, et il en va de même pour les sommes garanties, nous avons ici certaines des sommes garanties par une police d'assurance-vie entière et nous ne devons pas en déroger. Nous devons répéter souvent aux personnes qui souscrivent ces assurances que ces sommes garanties peuvent être utilisées en cas d'urgence ou si une bonne occasion se présente. Par exemple, beaucoup de gens d'affaires ont peut-être une idée de la raison pour laquelle les banques ne voudront pas fournir d'argent, mais en tirant un prêt des réserves de liquidités, ils vont peut-être pouvoir réaliser leur projet. Voilà la raison pour laquelle je soutiens que nous devons prendre en considération les problèmes qui risquent d'être créés si les recommandations du ministère des Finances sont adoptées.

**M. Giuliani:** Pourriez-vous aussi répondre à la question du sénateur Bosa qui demandait pour combien vous avez vendu d'assurance depuis la présentation du budget?

**M. Cowper:** J'ai les données d'une succursale d'une grande compagnie canadienne qui réussit très bien.

**M. Golver:** C'est la mienne.

**M. Cowper:** Je dois dire que l'assurance-vie est l'un des grands produits d'exportation du Canada. C'est peut-être là notre planche de salut. Nous pourrions peut-être envisager le marché des Canadiens non résidents, comme c'est mon cas. Si vous examinez les documents du ministère des Finances, dont j'ai pris connaissance dans l'avion au retour de Chicago—et j'en ai presque sauté au plafond—d'abord, on y dit que ces polices d'assurance sont un abri fiscal et qu'il faut y mettre fin. Ensuite, les auteurs du document précisent que c'est là un investissement peu rentable assorti d'un régime d'épargne qui ne vaut rien. Alors, je me dois de tout révéler à mes clients et de leur dire: «Au fait, l'assurance-vie entière est un investissement absolument pas rentable et une très mauvaise façon d'épargner; et de plus, vous allez être imposés tous les trois ans sur de l'argent que vous ne possédez pas et que vous ne pourrez peut-être jamais toucher. Je ne connais pas un seul idiot au Canada aujourd'hui qui en achèterait». Mais alors, comment puis-je vendre mon produit?

**M. Glover:** Sénateur Bosa, je peux vous dire très précisément que je suis natif de Calgary, je suis gestionnaire dans l'une des plus grandes succursales de ma compagnie. Au premier trimestre de cette année, nos affaires ont périclité de



[Text]

year ago. I cannot measure specifically how much of that is due to the National Energy Policy, the general state of affairs of the economy or the budget, except to say that I do know that the majority of it is due to the budget. It seems that the better the agent, the more difficulty he is having with this budget. It is the more knowledgeable, conscientious agent who is seriously in the client-building business and has the client's best interests at heart who is having a tremendously tough time.

**Senator Cook:** You have to warn your clients.

**Mr. Glover:** Yes, there must be full disclosure. It seems to me that we are killing the cow and that we are not going to extract additional cash because if the product is no longer viable it will not be sold and no tax will be extracted. Pools of capital in the hands of the company that are used in the marketplace and which have a multiplier effect will be coming here to Ottawa to offset the horrendous deficit.

**Senator Cook:** There will be a good deal of social distress caused as well.

**Senator Lewis:** Are you selling more term insurance now?

**Mr. Glover:** Yes.

**Senator Flynn:** Would the right in a term policy to convert it to permanent insurance be taxable?

**Mr. Giuliani:** Not the right to convert.

**Senator Flynn:** Well, certainly, it has some value.

**Senator Roblin:** They have not thought of that yet.

**Senator Flynn:** Well, they may come to it eventually.

**The Chairman:** Having dealt more or less with recommendations A and B, shall we now move to Recommendation C?

**Mr. Giuliani:** Recommendation C is on page 10. The Life Insurance Underwriters Association recommends that the proposal to tax life insurance contracts on death as contained in Budget Proposal (135) not apply to permanent life insurance. We have outlined three reasons supporting that recommendation.

Under present tax rules, if a life insurance contract is terminated as a consequence of the death of the individual whose life is insured under the contract, the proceeds of the contract are not taxed either as capital or income. This treatment recognizes that the taxation of the proceeds of life insurance at death is undesirable on grounds of social policy. Budget Resolution (135) proposes that where a life insurance contract issued after the budget date is terminated as a consequence of the death of the life insured, the policy owner will be required to include in income the amount by which the contract's cash surrender value immediately before death exceeds its adjusted cost basis.

... While the wording of Resolutions (9) and (10(a)) are not tied to that of Resolution (135), it appears from

[Traduction]

49 p. 100 par rapport à la même période l'an dernier. Je ne peux pas vous préciser dans quelle mesure cette dégringolade est due au Programme énergétique national, aux conditions générales de l'économie ou au budget, sauf, je dois dire, que je sais pertinemment que cela est dû en majorité au budget. Il semble que plus le courtier est compétent, plus le budget lui cause de problèmes. C'est le courtier le plus compétent, le plus consciencieux, celui qui est sérieux et qui a à cœur de se constituer une clientèle, qui se préoccupe de ses intérêts, qui éprouve le plus de mal avec le budget.

**Le sénateur Cook:** Il vous faut prévenir vos clients.

**M. Glover:** Oui, il faut tout leur dire. Il me semble que vous tuez la vache à lait et qu'il sera impossible de tirer des revenus supplémentaires parce que si le produit ne vaut plus rien, il ne pourra pas être vendu et aucun impôt pourra en être perçu. D'énormes sommes dont disposent les compagnies et qui sont investies sur le marché avec effet multiplicateur devront revenir ici à Ottawa pour compenser ce déficit énorme.

**Le sénateur Cook:** Et beaucoup de bouleversements sociaux vont s'ensuivre aussi.

**Le sénateur Lewis:** Est-ce que vous souscrivez plus d'assurance temporaire aujourd'hui?

**M. Glover:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Le droit de convertir une assurance temporaire en assurance permanente est-il impossible?

**M. Giuliani:** Non, pas ce droit.

**Le sénateur Flynn:** Eh bien, il ne fait aucun doute que ce droit a une certaine valeur.

**Le sénateur Roblin:** Le Ministère n'y a pas encore pensé.

**Le sénateur Flynn:** Ça ne devrait pas tarder.

**Le président:** Après avoir étudié plus ou moins en détail les recommandations A et B, passons-nous maintenant à la recommandation C?

**M. Giuliani:** Oui, elle est en page 9. L'Association des assureurs-vie du Canada recommande que la proposition d'imposer les contrats d'assurance-vie au décès, telle qu'elle est énoncée dans la résolution 135, ne s'applique pas à l'assurance-vie permanente. Nous avons étayé cette recommandation des trois raisons suivantes:

Selon les règlements fiscaux actuellement en vigueur, lorsqu'un contrat d'assurance-vie prend fin par suite du décès de la personne sur la tête de laquelle repose l'assurance, le produit du contrat n'est imposé ni comme capital ni comme revenu. Ce traitement reconnaît que l'imposition du produit de l'assurance-vie au décès ne constitue pas une politique sociale désirable. La résolution budgétaire (135) propose que, lorsqu'un contrat d'assurance-vie établi après la date du budget prend fin par suite du décès de l'assuré, le propriétaire de police soit requis d'inclure dans son revenu la fraction de la valeur de rachat du contrat immédiatement avant le décès qui est en excédent du prix de base rajusté.

... Bien que le texte des Résolutions (9) et (10 a)) ne soit pas lié à celui de la Résolution (135), il est évident,

## [Text]

the supplementary information in the Budget papers that these proposals were made in tandem so that Resolution (135) proposes to tax upon death the remaining accrued amount not previously taxed on the accrual basis. LUAC would not consider it an acceptable solution to exempt permanent life insurance from the proposed taxation on the accrual basis without also providing an exemption from the proposed taxation at death.

... The proposal to tax the proceeds of permanent life insurance at death runs counter to what is socially desirable. Such a tax would fall indirectly upon surviving spouses, children and other beneficiaries at a time of stress and severe economic readjustment. In human terms, then, the taxation of life insurance proceeds at death is wrong.

Gentlemen, a death tax was perceived as repugnant by this distinguished body in 1977, and because of the intervention of this committee the proposal was reversed. I would suggest that what was intrinsically wrong in 1977 is intrinsically wrong today.

**The Chairman:** It may not necessarily

Any questions on this particular point?

**Senator Lang:** Does this proposed tax at death apply to all life insurance contracts, or only those issued after the budget?

**Mr. Giuliani:** Only permanent life insurance contracts issued after the budget date.

**Mr. Glover:** It has been proposed that every three years you have to pay your accrual tax, so what they are doing is picking up tax from the last tax anniversary to the point of death; in other words, to the extent that you die within a three-year period. What we are trying to be careful about, however, regarding resolution (135), is that accrual taxes, are way up front as numbers 9 and 10, and we would not want to see 9 and 10 modified or removed without also addressing (135); because otherwise we are right back to where we were in 1977.

**Mr. Gillespie:** Are you fairly convinced that 9 and 10 are not in addition to (135)? That is to say, you say that it appears that (135) is in tandem with 9 and 10, but have you received any assurances from the department in that regard?

**Mr. Glover:** Yes, and we received them very soon after. It was intended that the death tax be just since the last tax anniversary.

**Mr. Gillespie:** So (135) is really just an extension of 9 and 10.

**Mr. Glover:** Yes.

**The Chairman:** Any further question?

In addition to these recommendations, Mr. Giuliani, what additional general points have you to make? You have not spoken in any particular way about annuities.

## [Traduction]

d'après les documents du budget, que ces propositions ont été conçues dans un esprit de complémentarité puisque la Résolution (135) propose l'imposition au décès de toute somme qui n'aurait pas été précédemment imposée à titre de revenu couru. L'AAVC ne peut accepter une solution qui aurait pour effet d'exempter l'assurance-vie permanente sur la base du revenu couru et de conserver l'imposition au décès.

... La proposition d'imposer, au décès, les sommes dues d'assurance-vie permanente va à l'encontre de ce qui est désirable pour la société. Un tel impôt frapperait indirectement les veuves, les enfants et les autres bénéficiaires à un moment où ils se trouvent dans des circonstances pénibles et doivent faire face à une situation économique grave. Du point de vue humain donc, l'imposition, au décès, des sommes dues d'assurance-vie est répréhensible.

Messieurs, notre distinguée Chambre a estimé en 1977 qu'un impôt au décès était carrément inacceptable et à la suite de l'intervention du Comité, la proposition a été rejetée. Pour moi, ce qui était intrinsèquement inacceptable en 1977, l'est toujours aujourd'hui.

**Le président:** Il n'en sera peut-être pas nécessairement ainsi.

D'autres questions à ce sujet?

**Le sénateur Lang:** Cette taxe au décès que l'on propose s'applique-t-elle à toutes les assurances-vie, ou seulement à celles souscrites après le budget?

**M. Giuliani:** Seulement aux assurances-vie permanentes souscrites après le budget.

**M. Glover:** Suivant les propositions budgétaires, tous les trois ans vous devez verser votre impôt accumulé, c'est donc dire que l'on perçoit de l'impôt à partir du dernier jour où vous avez versé de l'impôt jusqu'au moment du décès; en d'autres termes, dans la mesure où vous décédez en deçà d'une période de trois ans. Ce que nous essayons de bien peser, toutefois, en ce qui concerne la résolution 135, c'est que les impôts accumulés sont d'importantes dispositions aux articles 9 et 10 et nous ne voudrions pas que ces articles soient modifiés ou enlevés sans aborder la résolution 135 parce qu'autrement, cela nous ramène exactement au même point qu'en 1977.

**M. Gillespie:** Êtes-vous vraiment convaincu que les articles 9 et 10 ne s'ajoutent pas à la résolution 135? C'est-à-dire que d'après vous, la résolution 135 et les articles 9 et 10 vont de pair, mais avez-vous reçu des assurances quelconques du Ministère à cet effet?

**M. Glover:** Oui, et très peu de temps après la présentation du budget. On prévoyait que l'impôt au décès serait perçu à partir du moment où l'impôt a été versé pour la dernière fois.

**M. Gillespie:** Donc la résolution 135 n'est en réalité qu'une ramification des articles 9 et 10.

**M. Glover:** C'est exact.

**Le président:** D'autres questions?

Outre ces recommandations, monsieur Giuliani, quelle autre remarque générale voudriez-vous faire? Vous n'avez pas abordé en détail la question des rentes.



[Text]

**Mr. Giuliani:** Mr. Chairman, I do not know if my colleagues would like to make any further comments pertaining to life insurance at this juncture.

**Mr. Glover:** I would like to make one, if I may.

Where we seem to be going fundamentally in different directions from the Department of Finance is that they are starting with the premise that people who buy permanent life insurance are making an investment decision, and to the extent that they are putting money into permanent life insurance they are possibly not putting that money into corporate equity. We know, as practitioners in the field, that this is absolutely incorrect. People do not make an investment decision to buy permanent life insurance. They simply make a protection decision. They determine how long they want to have the coverage for, and on that determination depends the type of product they buy.

The consumer also wants to have the best possible value for his premium dollar, recognizing the length of coverage that he wants; but it is a protection decision that is made at the point of sale, not an investment decision. That is fundamental to what we are dealing with here, and I would just like us, before we leave the insurance issue, to understand that this is where they are coming from, although we know that in reality that is not true. We know that if you polled tax advisers, and if you polled chartered accountants and financial planners, you would find that they would not be saying to their clients, "Go out and buy life insurance, it's a great investment." I have been 22 years in the business and I have never had anyone phone to say that they have some additional discretionary income and that they would like to get in on this great investment. It is not an investment, it is a protection decision.

**Senator Cook:** And I might also say that it is a very responsible decision.

**Mr. Glover:** Yes. Thank you, senator.

**The Chairman:** Now what about recommendation D, referring to non-registered deferred annuities and tax on accrual?

**Mr. Giuliani:** Thank you, sir. Our recommendation D refers to non-registered deferred annuities and tax on accrual. The recommendation is:

... that non-registered deferred annuity contracts which meet the following conditions be exempted from the proposals in Budget Resolutions (9) and (135):

(a) the contract must mature and the annuity payments commence no later than the end of the year in which the contract holder attains age 71, and

(b) the annuity payments must be payable to the annuitant(s) for a fixed period of not less than 10 years, or for life (with or without a guaranteed period).

[Traduction]

**M. Giuliani:** Monsieur le président, je ne sais pas si mes collègues aimeraient faire d'autres observations concernant l'assurance-vie au point où nous en sommes maintenant.

**M. Glover:** J'aimerais en faire une, si vous permettez.

Ce qui fait, il semble, que notre position fondamentale soit complètement différente de celle du ministère des Finances, c'est que, au départ, le Ministère prétend que les gens qui achètent de l'assurance-vie permanente réalisent un investissement et dans la mesure où ils investissent dans une assurance-vie permanente, c'est de l'argent qu'ils ne vont peut-être pas investir dans des actions de sociétés. Pour être dans le domaine, nous savons pertinemment que c'est absolument faux. Les gens ne décident pas d'investir s'ils souscrivent une assurance-vie permanente. Ils décident tout simplement de s'assurer une certaine protection. Ils déterminent eux-mêmes pour combien de temps ils veulent être couverts par une telle assurance et à partir de là, ils décident du genre d'assurance qu'ils veulent souscrire.

Le consommateur lui aussi veut tirer le meilleur parti possible de ses assurances, compte tenu de la durée de couverture qu'il veut; mais quand il souscrit une assurance, il décide de se protéger et non d'investir. C'est l'élément fondamental du sujet que nous abordons actuellement. Et j'aimerais bien avant de laisser de côté cette question d'assurance, que nous comprenions que l'élément d'investissement constitue le point de départ du raisonnement du ministère des Finances, même si nous savons que la réalité est tout autre. En outre, nous savons que si vous effectuiez un sondage auprès des conseillers fiscaux, des comptables agréés, des analystes financiers, vous découvririez que ces gens-là ne disent pas à leur clients d'aller acheter de l'assurance-vie parce que c'est un bon investissement. Je suis dans les assurances depuis 22 ans et jamais personne ne m'a téléphoné pour me dire qu'il disposait d'un petit excédent et voulait investir dans l'assurance. L'assuré ne décide pas d'investir, il veut se protéger.

**Le sénateur Cook:** Je dois dire aussi que c'est là une décision tout à fait responsable.

**M. Glover:** Oui, merci sénateur.

**Le président:** Et maintenant, abordons la recommandation D concernant les contrats non enregistrés de rentes différés et l'impôt sur les intérêts accumulés?

**M. Giuliani:** Merci, monsieur. Notre recommandation D concerne les contrats non enregistrés de rentes différées et l'impôt sur les intérêts accumulés. En voici le libellé:

L'AAVC recommande que les contrats non enregistrés de rente différée qui répondent aux conditions suivantes soient exemptés de l'imposition des propositions énoncées dans les Résolutions (9) et (135):

a) l'échéance du contrat et l'entrée en jouissance de la rente doivent survenir au plus tard à la fin de l'année au cours de laquelle le titulaire du contrat atteint l'âge de 71 ans, et

b) la rente doit être servie au(x) rentier(s) pendant une période fixe minimale de 10 ans, ou la vie durant (avec ou sans période garantie).



[Text]

We have thought through a number of sound reasons for these recommendations, and I would like to expound on them.

**The Chairman:** Could you first of all tell us what the bill does to give rise to these proposals, starting on page 12?

**Mr. Giuliani:** In connection with the non-registered deferred annuity, the proposal is that the same accrual tax—the proposed accrual tax every three years which we discussed—and which I have called repugnant in respect to the permanent life insurance contract, is equally repugnant when you are dealing with a legitimate retirement annuity which funds against living too long, that is to say, for legitimate retirement. It is especially repugnant in these days of high inflation to eliminate one of the accepted long term vehicles of funding for retirement at an inflationary time when it is impossible for the Canadian citizen to fund for his retirement and keep pace with inflation. It makes no sense at all. We are suggesting that this proposal, to tax the accrual of this legitimate retirement annuity, be withdrawn.

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, does Mr. Giuliani propose any specific maximum amounts that can be put into a non-registered annuity?

**Mr. Giuliani:** Senator Bosa, we recognize that there have been abuses in this area, and that annuity contracts have been purchased for investment reasons. At the same time, we do not feel that these changes should be penalized in the case of the individual who is legitimately trying to carry a good portion of his standard of living into retirement. Again, coming back to the first step in a professional approach to solving the problem, the identification of the need, if an individual has a legitimate amount of income that he requires for retirement, and working from that, it would be very punitive to the individual who requires a higher amount to impose a limit, as such. We feel that it is far more acceptable and directional to have tie-in limitations such as those we recommend.

A number of you will recognize the age 71 as the maximum deferral in your registered retirement savings plan legislation. Anyone with a registered retirement savings plan must elect to convert that cash fund to an annuity income prior to December 31 of the year in which he has attained his 71st birthday. We feel that that type of limitation on a non-registered retirement annuity would be in keeping with the legislation that exists, and still allow the individual who cannot accumulate sufficiently under current RRSP limits—and we expound in our brief as to how this is real in our marketplace today—to accumulate legitimately a retirement annuity and maintain his standard of living, or a good portion of it. The other recommendation we speak of is, again, addressed to perceived abuses, where individuals accumulate, defer tax, and then cash in. Our recommendation that the payment must be payable over a period of not less than 10 years is geared to eliminate the perceived abuse, or at least the abuse that we perceive in the marketplace.

[Traduction]

Nous avons étayé ces recommandations d'un certain nombre de raisons valables et j'aimerais vous en faire part.

**Le président:** Pourriez-vous d'abord me dire quelles sont les dispositions du projet de loi à l'égard des propositions qui commencent en page 10?

**M. Giuliani:** En ce qui concerne les contrats non enregistrés de rentes différées, la proposition veut que les mêmes impôts accumulés—les impôts perçus tous les trois ans dont nous avons parlé—et qui, à mon avis, nuisent totalement à l'assurance-vie permanente, ce qui est tout aussi inacceptable quand vous parlez d'une rente de retraite légalement souscrite qui nous pénalise si vous viviez trop longtemps. Et il est particulièrement inacceptable en cette période d'inflation élevée de supprimer l'un des moyens acceptés depuis longtemps de pourvoir à sa retraite tout en combattant l'inflation, ce qui fait que le citoyen canadien est totalement dépourvu. Cela n'a aucun sens. Nous demandons que cette proposition soit retirée.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président, M. Giuliani propose-t-il des montants maximums précis qui pourraient être versés dans une rente non enregistrée?

**M. Giuliani:** Sénateur Bosa, nous admettons qu'il y a eu des abus et que des contrats de rentes ont été achetés à des fins d'investissement. De même, nous ne croyons pas que ces modifications devraient être punitives pour une personne qui en toute bonne foi essaie de transférer une partie de ses revenus dans son fonds de retraite. Une fois de plus, si vous revenez à la première mesure proposée du point de vue professionnel pour régler le problème, c'est-à-dire établir les besoins si la personne a une somme d'argent qu'elle veut investir pour sa retraite, et à partir de cela, il ne serait pas juste pour cette personne qui veut une rente plus élevée que de lui imposer une limite. Nous croyons qu'il est beaucoup plus acceptable et beaucoup plus correct d'imposer les limites que nous avons recommandées.

Un certain nombre d'entre vous reconnaîtront que 71 ans est l'âge maximal pour servir la rente, ce qui est prévu dans la loi. Toute personne qui dispose d'un régime enregistré d'épargne-retraite doit transférer ces fonds en un revenu de retraite avant le 31 décembre de l'année où elle atteint 71 ans. À notre avis, ce genre de restriction sur les régimes non enregistrés d'épargne-retraite permettrait de se plier aux dispositions de la loi actuelle et permettrait toujours à la personne qui ne peut accumuler suffisamment d'argent dans les REER actuels—nous justifions dans notre mémoire, cette situation qui existe sur le marché aujourd'hui—d'accumuler légalement une rente de retraite pour maintenir son niveau de vie, ou au moins une bonne partie. L'autre recommandation que nous présentons concerne une fois de plus les abus qui ont été décelés, certains accumulant et reportant leur impôt pour ensuite l'encaisser. Nous proposons que la rente soit servie pendant une période fixe minimale de dix ans et ce pour éliminer ces abus ou à tout le moins ceux que nous avons décelés sur le marché.

[Text]

**The Chairman:** Your proposal, then, is to address yourselves directly to the possible abuse of this system. Do you think the 10-year limitation would help to correct that abuse?

**Mr. Giuliani:** The 10-year limitation, in concert with the maximum deferral period of age 71, in our opinion, would address the question of abuse, yes, senator.

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, while I am sympathetic with this proposition, I wonder whether we are being realistic in this approach. How will other financial institutions react in the light of this provision? For example, an individual can put his money into annuities for retirement purposes and the interest that accrues on them is exempt from taxation, whereas if that individual puts some money into a term certificate or into a bank savings account, the interest will be taxed according to the standard manner of taxation. Do you think that this is bound to create the institutions, which jealousy of other financial may come down hard in their representations to the government and to committees such as this, to point out this discrimination as between different types of savings?

**Mr. Glover:** Senate Bosa, we know that there has been some pressure brought to bear from other financial institutions saying that this advantage cannot be given to the life insurance industry. Those institutions suggest that, in terms of guaranteed investment certificates and so on, all institutions should be treated in the same manner.

Our position is this: we feel that this is a responsible recommendation. Quite frankly, we would rather that the other financial institutions lobby to do exactly the same type of thing for the taxpayers. At present we have an erosion of capital. A person can get 15 per cent on his money and can pay one-third in tax; he is therefore netting 10 per cent, and if inflation is at 12 per cent, he is losing 2 per cent. The citizens of this country need to be able to enhance their retirement, and in order to do so must have something over and above the RRSPs, as we have shown in our appendices here, to be able to accumulate at the gross rate. We are not saying that this provision should be given to us, as an industry, to the exclusion of all others, because our thrust is directed towards the life insurance issue, and our thrust on pensions and annuity-related issues is to speak for the policyholders and the taxpayers. Quite frankly, I get upset about other financial institutions who have the view that, as long as nobody else has a corporate advantage, we can all live with it. That is not good enough. If this is not socially and economically right, it should not be done.

**Mr. Durant:** Senator, on current trust certificates, the taxpayer has a choice now, as I understand it. Counsel can correct me if I am wrong, but the taxpayer can either elect to pay tax on a year-to-year basis or he can defer the tax during the accrual period. If he buys a five-year GIC, he will not necessarily have to pay the tax year by year, but may elect to do so at the end of the accrual period. I beg your pardon, under the current budget proposals it will be every three years.

[Traduction]

**Le président:** Alors, vous proposez donc de vous attaquer directement aux abus possibles du système. Croyez-vous que la limite de dix ans pourrait vous aider à réaliser votre objectif?

**M. Giuliani:** A notre avis, oui, sénateur, cette limite de dix ans à laquelle s'ajoute la période maximale de report fixée à 71 ans nous permettrait de régler la question.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président, bien que je sois d'accord avec cette proposition, je me demande si l'on fait preuve ici de réalisme. Quelle sera la réaction des autres établissements financiers à l'égard de cette disposition? Par exemple, une personne peut investir dans une rente de retraite et l'intérêt qui s'accumule est exempt d'impôt tandis que si cette même personne achetait un certificat à terme ou déposait son argent dans un compte d'épargne, l'intérêt serait imposé aux taux habituels d'imposition. Croyez-vous que cette disposition suscitera la jalousie d'autres institutions financières qui, dans leurs doléances au gouvernement ou aux comités comme le nôtre, dénonceront cette distinction injuste entre les divers genres d'épargnes?

**M. Glover:** Sénateur Bosa, nous savons que d'autres institutions financières se sont élevées contre cet avantage, qui avait été accordé au secteur de l'assurance-vie. Elles suggèrent que toutes les institutions devraient être traitées de la même façon, quant aux certificats de placement garantis, et ainsi de suite.

Nous croyons, quant à nous, qu'il s'agit d'une recommandation saine. Franchement, nous préférierions que les autres institutions financières s'arrangent pour procéder exactement de la même façon envers le client. Il se produit actuellement une érosion du capital. Une personne peut retirer de l'argent qu'elle a placé à 15 p. 100 et verser le tiers de ces intérêts en impôts, son profit est de 10 p. 100 net mais, si le taux d'inflation est de 12 p. 100 elle perd 2 p. 100. Il faut que les Canadiens soient en mesure de préparer leur retraite, et à ces fins, il leur faut quelque chose de supérieur au REER, comme nous l'avons démontré ici dans nos appendices, pour pouvoir économiser au taux brut. Nous ne prétendons pas que cette disposition devrait s'appliquer à nous, en tant qu'industrie, à l'exclusion de quiconque, parce que nous nous occupons surtout d'assurance-vie, de retraite et de rentes, et que nous parlons au nom des détenteurs de police et des contribuables. Je suis vraiment agacé de voir d'autres institutions financières soutenir que, aussi longtemps que personne d'autre ne profite d'un certain avantage, cela leur est égal. Ce n'est pas suffisant. Si le geste n'est pas socialement ou économiquement acceptable, il ne doit pas être posé.

**M. Durant:** Monsieur le sénateur, à propos des certificats émis actuellement par les sociétés de fiducie, le contribuable a, je crois, le choix. Le conseiller pourra me reprendre si je fais erreur, mais le contribuable peut, soit payer l'impôt sur une base annuelle, soit le différer pendant la période d'accumulation de ses gains. S'il achète un CRG de 5 ans, il ne sera pas nécessairement tenu de verser les impôts chaque année, car il peut le faire à la fin de la période d'accumulation. Je vous demande pardon: en vertu des propositions du budget actuel, ce sera tous les trois ans.



[Text]

Canada Savings Bonds will have the same kind of treatment.

**Mr. Giuliani:** Senator Bosa, simply to underscore what Mr. Clover has stated, we are not looking for an advantage for the insurance industry. We feel that it is irresponsible in an inflationary time to eliminate the vehicles which allow the Canadian citizen to accumulate for a legitimate retirement. Otherwise, you have an erosion of capital. Our brief clearly indicates that the RRSP limits are not satisfactory to provide adequately for retirement. We wish to underscore that. We realize that there are a number of other institutions that are applying pressure and are using the insurance industry to indicate that, if the government gives on this particular issue, those other industries will want the same concession.

We are lobbying for the Canadian public. We feel that the citizens of this country require this provision, even more so at this time of record inflation. To deny this to the Canadian public is absolutely wrong.

**Senator Cook:** Do I understand the first part of your answer to say that you agree that there are perceived abuses, but nothing can be done about them?

**Mr. Giuliani:** No, senator. In the LUAC brief it is indicated quite clearly that in our opinion the imposition of the two requirements regarding the sale in the future of any retirement annuity—a maximum deferral period to age 71 and a proviso that the minimum payout period at maturity is 10 years—would eliminate any of those abuses. That is our conception. In other words, let's not kill the cow. Let's leave the vehicle on the marketplace which would allow Canadians to accumulate for their retirement. Let's have them retain their dignity into retirement with the implementation of this proposal. There is no longer a vehicle in the marketplace which will allow an individual to carry his standard of living into retirement. RRSPs are not enough, and our brief expounds on that point.

**Senator Bosa:** To go back to the maximum amount which an annuitant could put in, seeing as the standard of living varies from individual to individual, would this aspect be tied into a percentage of the total income of the individual so that the wealthy do not put in, for example, \$100,000 a year?

**Mr. Glover:** Senator Bosa, I believe that, when we went through this, we thought that the two limitations would likely curb any abuses. They would eliminate those people who wanted to put money in for the benefit of the deferral, only to pull it out immediately. If our perception is incorrect and these two limitations are not sufficient, we are open to the suggestion that there might be some kind of a threshold limit applied.

In addition to that, recognizing that there will be either a green or white paper any day now on pension reform, meaning that this whole matter will have to be addressed in the area of pension reform, we are saying, "why change the rules of the game for pensions today only to go through the reform process—the discussion and everything else—in another month or so?" Why not leave the system as it is, which has been working

[Traduction]

Il en sera de même des obligations d'épargne du Canada.

**M. Giuliani:** Sénateur Bosa, aux seules fins de souligner ce que vient de dire M. Glover, nous ne recherchons pas retirer des avantages pour le secteur de l'assurance. Nous croyons qu'il n'est pas judicieux de supprimer, en période inflationniste, les moyens qui permettent aux contribuables canadiens d'épargner en vue d'une retraite bien méritée. Autrement, il se produit une érosion du capital. Notre mémoire démontre clairement que les limites du REER ne suffisent pas à assurer la retraite. Nous tenons à le souligner. Nous savons qu'il y a un certain nombre d'autres institutions qui exercent des pressions et utilisent l'industrie de l'assurance pour démontrer que, si le gouvernement fait des concessions sur cette question en particulier, ces autres industries voudront en bénéficier.

Nous parlons au nom du public canadien. Nous trouvons que les Canadiens ont besoin de cette disposition, particulièrement en ces temps d'inflation galopante. Il ne serait pas bon de refuser cet avantage à la population canadienne.

**Le sénateur Cook:** Dois-je comprendre, par la première partie de votre réponse, que vous admettez qu'il y a des abus, mais qu'on ne peut rien pour les prévenir?

**M. Giuliani:** Non pas, sénateur. Le mémoire de l'AADC montre clairement, à notre avis, que les deux conditions exigées pour la vente future de toute rente—une période permettant de différer jusqu'à l'âge de 71 ans au maximum et une période minimum de 10 ans pour l'échéance—supprimerait tous ces abus. C'est notre façon de voir. En d'autres mots, ne tarissons pas la source. Laissons plutôt aux Canadiens le soin d'économiser en vue de leur retraite. Laissons-les conserver leur dignité jusque dans la retraite, grâce à l'application possible de la présente proposition. Il n'y a plus, sur le marché, d'instrument qui permette à une personne de préserver son niveau de vie jusque dans sa retraite. Les prestations du REER ne sont pas suffisantes et notre mémoire l'établit.

**Le sénateur Bosa:** Pour revenir à cette somme maximum que le rentier peut investir, et étant donné que le niveau de vie varie d'une personne à l'autre, cet aspect de la question serait-il associé à un pourcentage du revenu total de l'individu, de sorte que les riches n'investissent pas, par exemple, jusqu'à 100 000 \$ par année?

**M. Glover:** Sénateur Bosa, je crois que nous nous sommes déjà arrêtés sur ce point et il nous a semblé que les deux limites supprimeraient probablement les abus. Elles élimineraient les gens qui veulent investir, parce qu'ils peuvent différer les profits, et après en avoir bénéficié, retirer immédiatement la somme. Si nous avons mal jugé la situation et que ces deux limites ne suffisent pas, nous reconnaitrons volontiers qu'il conviendrait peut-être de fixer un seuil.

De plus, vu qu'il y aura bientôt un livre vert ou blanc sur la réforme de la retraite, ce qui signifie que toute cette question devra être réétudiée en fonction de ladite réforme, nous trouvons qu'il est futile de modifier aujourd'hui la réglementation des pensions, pour ensuite ranimer la discussion, dans un mois ou deux. Pourquoi ne pas laisser plutôt le régime tel qu'il est; il a bien fonctionné jusqu'ici et on pourrait l'assortir de disposi-



[Text]

effectively up to now, and add in these things that might curb the abuses? We will then deal with the reform. We will be perfectly happy to do that. If modifications are needed, we will certainly introduce them.

**Mr. Giuliani:** Senator Bosa, I would simply like to add that the position of the Department of Finance, namely, that there is no tax that is payable until 1987, so "don't worry about it," is totally unacceptable, because what it has really done is eliminated a legitimate field for retirement savings. As of November 12, Canadian citizens can continue to save but they surely cannot keep pace with inflation.

**Senator Charbonneau:** I do not see the point of limiting anything, because it does not matter what amount of money an individual puts in, it just recycles into the economy through the insurance industry. If someone should put in one or two million dollars, that money is just recycled into the economy. I do not see where the limit would have any impact.

**Mr. Giuliani:** In an inflationary time I would like to underscore that the concept of a threshold, whether it applies to a legitimate retirement annuity or a permanent life insurance contract, is totally unacceptable. We can be creative enough. We are convinced that we have put in sufficient curbs to eliminate any abuses that may arise. As has been suggested, if, over time, the indication is that our earlier recommendations are not sufficient, perhaps the Department of Finance can sit down with the industry and, in conjunction, we can work on these abuses and make whatever adjustments are necessary.

**The Chairman:** Have you thought of a remedy by way of a phase-out? In other words, instead of saying that there could be no payout for 10 years, perhaps a phasing-out could be instituted over a 10-year period, to allow for some flexibility in the operation.

**Mr. Glover:** Are you referring to a phase-out of the policy, of the benefit at retirement, or—

**The Chairman:** You are suggesting a 10-year period during which there can be no payout, are you not?

**Mr. Glover:** No, Mr. Chairman, we are suggesting that when it is paid out as a benefit, it must be payable for a period of time that is for life or for a minimum of 10 years. Even if it is put in over 10 years, it cannot be pulled out in a lump sum.

**The Chairman:** That is what I was talking about.

**Mr. Glover:** That is what we are trying to say in the brief.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, I should like to see whether I understand Appendix III of the brief. I should like to deal with the effect this new proposal has on annuities. Am I correct in saying that, under the heading "Tax (36p. 100)", those amounts would have to be paid out by the holder of the annuity, even though the holder is receiving no income from the annuity with which to pay? In other words, these sums

[Traduction]

tions propres à réprimer les abus. Nous traiterons ensuite de la réforme. Nous serons tout disposés à le faire. Et si des modifications s'imposent, nous n'hésiterons pas à les apporter.

**M. Giuliani:** Sénateur Bosa, j'ajoute que la position du ministère des Finances qui dit, entre autres, qu'il n'y a pas d'impôt à payer d'ici 1987, «ne nous inquiétons donc pas», est tout à fait inacceptable, car elle supprime un domaine où pouvaient se constituer légitimement des économies en vue de la retraite. À compter du 12 novembre, les Canadiens pourront continuer à économiser, mais certainement pas au rythme de l'inflation.

**Le sénateur Charbonneau:** Je ne vois réellement pas pourquoi il faudrait limiter quoi que ce soit, car qu'importent les sommes qu'un particulier peut investir, elles sont réintégrées dans l'économie par l'industrie de l'assurance. Si quelqu'un investit un ou deux millions de dollars, cette somme est réintégrée dans l'économie. Je ne vois vraiment pas l'effet d'une limite.

**M. Giuliani:** J'aimerais souligner qu'en période d'inflation, un seuil est tout à fait inacceptable, qu'il s'applique à une rente de retraite proprement dite ou à un contrat permanent d'assurance-vie. Nous pouvons faire preuve de créativité. Nous avons pris suffisamment de dispositions pour supprimer tout abus. Comme on l'a suggéré, si l'expérience nous apprend que nos premières recommandations sont insuffisantes, nous pourrions voir le ministère des Finances et apporter ensemble les correctifs nécessaires.

**Le président:** Avez-vous songé à un moyen d'élimination graduelle? En d'autres mots, au lieu de dire qu'il ne saurait y avoir de versement pour les 10 années à venir, il serait peut-être possible d'instituer une méthode d'élimination progressive, au cours de cette même période, pour donner une certaine souplesse à l'opération.

**M. Glover:** Entendez-vous par là l'élimination graduelle de la police, des prestations à la retraite, ou...

**Le président:** Vous suggérez une période de 10 ans pendant laquelle il n'y aurait aucun versement, n'est-ce pas?

**M. Glover:** Non, monsieur le président, nous suggérons que, lorsque ce versement sera fait sous forme de prestation, il devra être payable durant un certain temps, la vie durant ou un minimum de 10 ans. Même si la somme a été investie au cours d'une période de plus de 10 ans, elle ne saurait être retirée globalement.

**Le président:** C'est justement ce dont je parlais.

**M. Glover:** C'est ce que nous essayons de dire dans notre mémoire.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, je voudrais vérifier si je comprends l'appendice III du mémoire. J'aimerais parler des effets de cette nouvelle proposition sur les rentes. Ai-je raison de dire que, sous la rubrique «Impôt (36p. 100)», ces sommes devraient être versées par le détenteur de la rente, même s'il ne touche aucun revenu de sa rente qui lui permette de les acquitter? En d'autres termes, il doit trouver ces

[Text]

have to be found from other income. If that is correct, they certainly become rather substantial, and in short order.

The next thing I should like to have clarification on deals with the same column. As I said, that is headed "Tax (36p. 100)". At the conclusion, you show that the total tax paid on the increase in value as 62.2 per cent. Am I right in saying, then, that the nominal tax rate of 36 per cent is incorrect, and that the actual tax rate over the period is much higher? Would I be right or wrong in saying that?

**Mr. Glover:** We have used a federal-provincial tax rate assuming 36 per cent, which is approximately \$20,500 of taxable income. I believe that that is where a taxpayer gets into the 36 per cent level.

Then we said that whether the money has to be released from the annuity contract and paid, or whether the tax has to be paid from other sources, the taxpayer has foregone the growth of that money. Now, the question is how much has the taxpayer forgone?

We are saying that, if this last column is the value of the tax paid, and if that taxpayer could have earned a gross rate of 10 per cent on his other money, after a tax rate of 36 per cent, he would have netted 6.4 per cent.

That means that, over the term, the value of the tax paid, applying a time value money factor of 6.4, is \$113,000. When one relates that to the total benefit, one will see that that represents 60 per cent.

So, if you are prepared to accept the time value money factor, then I think the analogy is correct.

**Senator Roblin:** So you are dealing with the economic effect of the tax as distinct from the tax sum levied itself?

**Mr. Grover:** Yes.

**Senator Roblin:** I understand that.

I should also like to ask the witness whether he can give us any comparison between this table and the current tax situation, and what difference the new tax situation will make?

**Mr. Glover:** I can attempt to do that. If a taxpayer had a total value currently of \$210,000—the total of the second column—and wanted to turn that into an annuity, he would buy the annuity at a purchase price of \$210,000. This would have an adjusted cost base of \$1,800 times 36 years, which is considered the capital or principal element. To the extent that the premium over the years is a blended payment of principal and interest, the principal is deemed to be the sum of the premiums paid, so more interest is payable than would be the case if the taxpayer walked in the door with \$210,000 from another source.

**Senator Roblin:** I will have to look at that in writing to understand what you mean. I cannot take it in that fast.

**Mr. Giuliani:** We will undertake to provide you with those figures, Senator Roblin.

**Mr. Birk:** Mr. Chairman, the proposal is that the funds remain with the insurance company until age 71, and that there be a minimum pay-out of 10 years. In paragraph 28 of

[Traduction]

sommes ailleurs. Si c'est exact, elles deviennent plutôt substantielles et rares.

Il y a dans cette même colonne un autre point sur lequel j'aimerais être fixé. Comme je l'ai dit, c'est intitulé «Impôt (36p. 100)». Vous indiquez à la fin que l'impôt total versé sur la plus-value s'élève à 62.2 p. 100. Ai-je donc raison de dire que le taux nominal d'imposition de 36 p. 100 n'est pas juste et que le taux d'imposition réel est beaucoup plus élevé? Ai-je raison ou tort de parler ainsi?

**M. Glover:** Nous avons utilisé un taux d'impôt fédéral-provincial fondé sur 36 p. 100, soit un revenu imposable d'environ 20 500\$. C'est justement à ce point, je crois, que le contribuable entre dans la catégorie des 36 p. 100.

Puis nous avons ajouté: qu'il faille verser l'argent en le retirant du contrat de rentes ou qu'il soit versé en l'empruntant d'autres sources, le contribuable a déjà anticipé une augmentation de cet argent. La question est de savoir ce que représente exactement, cette augmentation pour lui.

Si cette dernière colonne indique la valeur des impôts versés, et si le contribuable a pu retirer un taux brut de 10 p. 100 sur le reste de son argent, après un taux d'imposition de 36 p. 100, il aura retiré 6,4 p. 100 net.

Cela signifie que, au cours du terme en question, la valeur de l'impôt versé, si on lui applique un taux de 6,4 p. 100, est de 113 000\$. Si l'on compare ce montant aux prestations totales, on voit qu'il représente 60 p. 100.

Ainsi, si vous êtes disposé à reconnaître la valeur de l'argent dans le temps, je crois que l'analogie est juste.

**Le sénateur Roblin:** Vous traitez donc de l'effet économique de l'impôt, par opposition au montant de l'impôt prélevé?

**M. Grover:** Oui.

**Le sénateur Roblin:** Je comprends cela.

Le témoin pourrait-il nous établir une comparaison entre cette table et la situation fiscale actuelle, et nous dire quelle différence entraînerait la nouvelle situation fiscale.

**M. Glover:** Je peux essayer. Si un contribuable a actuellement une somme de 210 000\$—voir le total de la seconde colonne—et qu'il veut la convertir en rentes, il achètera une rente dont le prix d'achat est de 210 000\$. Le coût de base rajusté de cette somme augmenterait de 1800\$ multiplié par 36, ce qui est considéré comme l'élément capital ou principal. Dans la mesure où les primes versées au cours des ans comprennent de l'intérêt et du principal, le principal est réputé être les primes versées, de sorte qu'il y a plus d'intérêts payables que ce ne serait le cas, si le contribuable se présentait avec 210 000\$ provenant d'une autre source.

**Le sénateur Roblin:** Il me faudra voir la chose par écrit pour comprendre ce que vous dites. Votre raisonnement est trop rapide.

**M. Giuliani:** Nous nous engageons à vous fournir ces chiffres, sénateur Roblin.

**M. Birk:** Monsieur le président, l'on propose de laisser les fonds à la compagnie d'assurance jusqu'à l'âge de 71 ans, et que la période minimum de versement soit de dix ans. Il est



[Text]

the brief it is provided that the individual can cash in the annuity prior to the expiry date; is that correct?

**Mr. Giuliani:** That is correct.

**Mr. Birk:** Could you explain how, in these circumstances, the amount would be taxed? Would it be taxed in full in the year in which it was cashed, or would there be any other arrangement, or should there be any other arrangement? If you feel that there is no other arrangement, or should not be any other arrangement that could be put in place, could this not then be used as a vehicle to circumvent the restriction that it be kept until age 71 and the 10 year minimum pay-out period?

**Mr. Glover:** That is a very good question. Under the current rate, if one surrenders a deferred annuity contract, the tax is all extracted in the year of disposition. The taxpayer gets the \$1,000 interest exemption if the taxpayer has not used that elsewhere.

In our original brief we talked about a suitable tax, and we also talked about potential tax panalties, or perhaps a surcharge. On reflection, we felt that we should not be telling the Department of Revenue how to extract extra tax. As I said, we did address that in our original brief, and that original brief was circulated to all members of this committee. That was done under my signature when I was the chairman of the association. If the members of the committee look in the original brief under "Deferred annuities" they will see the word "Penalty". We thought about it, but did not know whether to put that into this brief or not. Yes, there would have to be some adjustment, otherwise you are right.

**The Chairman:** Can we now move to your Recommendation E?

**Mr. Giuliani:** Recommendation E deals with non-registered deferred annuities and the retroactive implications of the proposal. Our recommendation is:

that the accrual tax proposal in Budget Resolution (9) not apply to any non-registered deferred annuity contract in force prior to November 13, 1981.

This proposal produces a net retroactive element of taxation to non-registered deferred annuities that were in place prior to the budget, and this is totally unacceptable to our association and not in the best interest of the Canadian public.

**Mr. Gillespie:** Can you tell us why there would be this retroactive aspect in respect of annuities and not in respect of life insurance policies? What was the Department of Finance's policy in this regard?

Were there more perceived abuses for annuities?

**Mr. Giuliani:** We have not been able to understand the Department of Finance's position in that regard. The department has seen fit—at least the minister is to be applauded for his December 18 statement in which he eliminated the retroactive element in respect of permanent life insurance, but for

[Traduction]

dit, au paragraphe 28 du mémoire, que la personne peut retirer ses rentes avant la date d'expiration; est-ce exact?

**M. Giuliani:** C'est exact.

**M. Birk:** Pouvez-vous m'expliquer comment, dans ces conditions, la somme serait imposée? Serait-elle imposée entièrement dans l'année au cours de laquelle elle serait retirée, s'il y aurait d'autres arrangements, ou encore, s'il devrait y en avoir. Si vous croyez qu'il n'y a pas d'autre arrangement ou qu'il ne devrait pas y en avoir, ne pourrait-on pas alors utiliser cette particularité comme un instrument permettant d'échapper à la condition d'âge de 71 ans ou de la période de versement minimale de 10 ans.

**M. Glover:** Question pertinente. En vertu du taux actuel, si un rentier rachète son contrat, tout l'impôt est prélevé au cours de l'année du rachat. Le contribuable profite, pour les intérêts, d'une exemption de 1 000 \$, s'il ne l'a pas utilisée à d'autres fins.

Dans notre premier mémoire, nous avons parlé d'un impôt convenable, de sanctions fiscales possibles ou, peut-être, de surcharge. Après réflexion, il nous a semblé que ce n'était pas à nous de dicter au ministère du Revenu les modalités de prélèvement des impôts supplémentaires. Comme je l'ai dit, nous en avons parlé dans notre premier mémoire, dont copie a été remise à tous les membres du présent Comité. J'ai signé ce mémoire, qui a été publié j'étais président de l'association. Si les membres du Comité y jettent un coup d'œil sous la rubrique «rentes différées» ils verront le mot «sanction». Nous y avons pensé, mais nous ne savions pas s'il était opportun de l'intégrer au mémoire. Il devait, en effet, y avoir quelque rajustement, mais pour le reste vous avez raison.

**Le président:** Pouvons-nous passer maintenant à la recommandation E?

**M. Giuliani:** Cette recommandation porte sur les rentes différées non enregistrées et les effets rétroactifs de la proposition. Nous recommandons:

que la proposition d'imposer l'intérêt couru, telle qu'elle est énoncée dans la résolution (9), ne s'applique pas à tout contrat non enregistré de rente différée qui était en vigueur avant le 13 novembre 1981.

Cette proposition introduit une mesure d'imposition rétroactive, aux rentes différées non enregistrées, qui existaient déjà avant le Budget, ce qui est tout à fait inacceptable pour notre association et va à l'encontre des intérêts de la population canadienne.

**M. Gillespie:** Pouvez-vous me dire pourquoi il y aurait rétroactivité pour les rentes, et non pour les polices d'assurance-vie? Quelle était la politique du ministère des Finances à ce sujet?

Considérerait-on qu'il y avait plus d'abus pour les rentes?

**M. Giuliani:** Il nous a été impossible de comprendre l'attitude du ministère des Finances à ce sujet. Le Ministère a jugé bon—au moins le Ministre doit être félicité pour sa déclaration du 18 décembre, dans laquelle il supprimait la rétroactivité pour l'assurance-vie permanente, mais pour une raison ou pour



[Text]

some reason, inexplicable to us, he has not seen fit to extend that to the non-registered deferred annuity.

The entire concept of retroactive taxation is totally unacceptable to our association.

**The Chairman:** Are there substantial differences in the objective if you go by way of life insurance or by way of non-registered deferred annuities?

**Mr. Giuliani:** The Finance Department may be perceiving the annuity as a vehicle with greater flexibility in deposit, and, as such, might feel that it is legitimate to introduce taxation in the future on contracts in place on budget day. But again, as we indicated earlier, we have some strong differences of opinion in philosophy with the Department of Finance. That is one area in which a significant difference exists.

**Mr. Glover:** The only thing I can think of is that you may have hit the nail on the head when you perceive that there may be more abuses here. It will certainly cause a hardship on the industry when the tax becomes payable, because it is payable on 1981 to the extent of the interest earned after the first anniversary since the budget date. Some of the companies have indicated that some annuity contracts are fully guaranteed, have no cash value and are retirement payout at maturity type of contracts. There is no cash value. There is no provision for surrendering those contracts. Possibly that can be modified to some extent, but nevertheless the tax will be very onerous on the policyholders. The companies are concerned that when it all becomes payable in 1987, as an industry we could be faced with quite a few surrenders because people will have to obtain cash out of contracts in order to pay this tax.

**Mr. Birk:** Would you make a distinction between a single premium deferred annuity and a normal annuity, as you have shown in the example with an accumulation of \$50, since maybe the element of investment intention is greater in a single premium, where large sums could be invested? Someone could invest \$1 million in a single premium deferred annuity. I wonder whether your recommendation would consider a distinction between those two.

**Mr. Giuliani:** Our position to date has been to make no distinction in regard to legitimate retirement annuities, in much the same way as we make no distinction in regard to permanent life insurance. If an individual, for good and sufficient reason, wishes to buy life insurance or to provide for his retirement in a lump sum rather than over a period of years, in much the same way that he makes decisions in those areas throughout his life in regard to other commodities or anything else he purchases, I believe he should be given that right.

**Senator Cook:** Unfortunately, the tax department feels that if decisions are made for tax reasons, then they have a say in the matter, too.

**Mr. Glover:** I think we want to preserve flexibility for the taxpayer, too.

[Traduction]

une autre, qui demeure inexplicable pour nous, il n'a pas jugé bon d'étendre cette rétroactivité aux rentes différées non enregistrées.

Toutes ces mesures d'imposition rétroactive sont tout à fait inacceptables pour notre association.

**Le président:** Existe-t-il des différences profondes du point de vue de l'objectif, si vous procédez par voie d'assurance-vie ou par voie de rentes différées non enregistrées?

**M. Giuliani:** Le ministère des Finances conçoit peut-être la rente comme un instrument plus souple, du point de vue dépôt, et, à ce titre, il peut se croire en droit d'imposer à l'avenir les contrats en vigueur, le jour où le Budget a été adopté. Mais ici encore, comme nous l'avons indiqué plus tôt, nous divergeons beaucoup d'opinion avec le ministère des Finances. C'est un point sur lequel il y a beaucoup de divergences d'opinion.

**M. Glover:** Je crois que vous avez peut-être raison de dire qu'il y a plus d'abus dans ce domaine. L'échéance des impôts sera, à n'en pas douter, préjudiciable à l'industrie, car cet impôt est payable en 1981, dans la mesure où l'intérêt a été perçu après le premier anniversaire de la date du Budget. Certaines sociétés ont dit que quelques contrats de rentes sont complètement garantis, qu'ils n'ont aucune valeur au comptant et qu'ils constituent le genre de contrat qui prévoit une prestation de retraite, à l'échéance. Il n'y a aucune valeur au comptant. Il n'existe aucune disposition pour le rachat de ces contrats. Il se peut que la chose puisse être modifiée jusqu'à un certain point, mais l'impôt sera quand même très lourd pour les titulaires des polices. Les compagnies s'inquiètent de ce que, lorsque toutes ces sommes deviendront échues en 1987, l'industrie se voit confrontée à un nombre important de rachats, parce qu'il faudra que les détenteurs obtiennent de l'argent pour s'acquitter de cet impôt.

**M. Birk:** Feriez-vous une distinction entre une rente différée à prime unique et une rente ordinaire, comme vous l'avez montré dans votre exemple avec des gains accumulés de 50 \$, puisque l'intention d'investir est peut-être plus prononcée pour une rente à prime unique, lorsque des sommes considérables sont investies? Une personne pourrait investir 1 million de dollars dans une rente différée à prime unique. Je me demande si votre recommandation prendrait en considération la différence entre ces deux investissements.

**M. Giuliani:** Nous n'avons fait jusqu'ici aucune distinction à l'égard des rentes de retraite proprement dites, tout comme nous n'en avons fait aucune à propos de l'assurance-vie permanente. Si une personne, pour de bonnes et valables raisons, souhaite acheter de l'assurance-vie ou prévoit sa retraite en une somme globale plutôt que sur un certain nombre d'années, de la même façon qu'elle prend durant toute sa vie des décisions dans ces mêmes domaines au sujet d'autres commodités ou d'autres achats, je crois qu'on devrait lui accorder ce droit.

**Le sénateur Cook:** Malheureusement, le ministère des Finances trouve que, si des décisions sont prises pour des raisons fiscales, il doit avoir son mot à dire.

**M. Glover:** Je crois qu'il nous faut conserver quand même, pour le contribuable, une certaine souplesse.

[Text]

**The Chairman:** If there are no more questions on that, the next recommendation is recommendation F on page 16 of your brief.

**Mr. Giuliani:** Mr. Chairman, recommendation F deals with private health services plans, and LUAC recommends:

that the proposal regarding the taxation of employer contributions to "private health services plans" on behalf of employees contained in Budget Resolution (1(c)) be withdrawn.

Again we have outlined in our brief a number of reasons for this recommendation.

**Mr. Gillespie:** Have you any figures as to the total amounts that have been contributed by employers to such plans? There must be some reason why the Department of Finance has decided to attack this kind of benefit. I wondered if they perceived this as being some form of growing abuse.

**Mr. Durant:** Mr. Chairman, the Department of National Revenue said that this was a loophole. However, under most union-negotiated contracts—and this is one of my specialties—the employer will pay for the health costs. The members of the committee are probably aware just from reading their newspapers that the costs of health services in this country are rising dramatically. Last week Blue Cross, to help the hospitals decrease their deficits, announced substantial rate increases effective the 1st of July. Those increases represent in some cases over 50 per cent of current premiums. The Blue Cross, I think you will agree with me, honourable senators, is a non-profit organization.

In my opinion such an increase is socially repugnant. It is not the wealthy people of this country but the average worker who will be penalized by this tax. The tax will increase the health costs of every Canadian, no matter where he works, including our civil servants.

To call it a loophole because the president of a corporation may have his health care paid for in the same way as his secretary or the most menial worker in his plant has it paid for by the company doesn't make sense to me. I don't understand it.

**The Chairman:** Mr. Durant, there may be a rather careless use of the word "loophole" there. What you are really saying is that there is no provision in the law creating a tax liability in this particular case at the present time.

**Mr. Durant:** That is right, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Is a loophole equivalent to failure to tax?

**Mr. Durant:** I was just using the Minister of Finance's exact words on budget night: "We are going to close the loopholes."

**Mr. Giuliani:** If I may just add one comment to what was said in answer to your question, Mr. Gillespie, I cannot think of any statistics we have that would answer your question specifically, but we shall undertake to try to put something together for you, if the statistics are available.

[Traduction]

**Le président:** Si vous n'avez plus de questions à poser sur le sujet, la prochaine Recommandation F se trouve à la page 16 de votre mémoire.

**M. Giuliani:** Monsieur le président, cette recommandation traite des régimes de santé privés et la AAVC recommande:

Que la proposition concernant l'imposition des cotisations patronales à un «régime de santé privé» à l'égard des employés énoncés dans la résolution (1(c)), soit retirée.

Ici encore nous avons motivé cette recommandation de plusieurs façons.

**M. Gillespie:** Avez-vous une idée des sommes versées par l'employeur à des régimes de ce genre? Il doit y avoir des raisons qui expliquent pourquoi le ministère des Finances a décidé de s'en prendre à ce genre de profit. Je me demande s'il l'a considéré comme une forme d'abus qui se propageait.

**M. Durant:** Monsieur le président, le ministère du Revenu national y a vu une échappatoire. Toutefois, en vertu de la plupart des contrats négociés par le syndicat—et c'est là l'une de mes spécialités—l'employeur assume les frais de santé. Les membres du Comité savent probablement déjà les journaux, que le prix des services de santé dans ce pays a connu une hausse saisissante. La semaine dernière, la Croix bleue, pour aider les hôpitaux à éponger leurs déficits, a annoncé une augmentation substantielle de ses taux, à compter du premier juillet. Cette augmentation représente, dans certains cas, plus de 50 p. 100 des primes actuelles. La Croix bleue, vous en conviendrez avec moi, je l'espère, honorables sénateurs, est une association non lucrative.

A mon avis, une telle augmentation répugne du point de vue social. Ce ne sont pas les gens riches du pays mais le travailleur moyen qui sera touché par cette taxe. Cette taxe augmentera le prix des services de santé pour chaque citoyen canadien, qu'importe le lieu de son travail, y compris nos fonctionnaires.

La qualifier d'échappatoire, parce que le président d'une société pourrait avoir le coût de ses services de santé acquitté de la même façon que ceux de sa secrétaire ou de celui du plus modeste travailleur de son usine, me paraît un non-sens. Pour ma part, je n'y comprends rien.

**Le président:** Monsieur Durant, l'emploi qu'on a fait ici du mot «échappatoire» n'est peut-être pas très heureux. Vous dites en somme qu'il n'y a qu'une disposition, dans la loi actuelle, qui crée dans ce cas particulier un assujettissement à l'impôt.

**M. Durant:** C'est juste, monsieur le président.

**Le président:** Échappatoire équivaut-il à absence d'imposition?

**M. Durant:** Je ne faisais que reprendre les mots utilisés le soir du budget par le ministre des Finances: «Nous allons supprimer les échappatoires».

**M. Giuliani:** Permettez-moi d'ajouter un mot à ce sujet, M. Gillespie; je ne connais pas de données statistiques qui puissent répondre à la question que vous posez, mais nous essayerons de vous préparer quelque chose, si nous en trouvons.



*[Text]*

One number that has been bandied about, which I believe is significant, and I hope it is accurate, is that the potential tax from this source is in the neighbourhood of \$90 million to \$100 million.

**Mr. Gillespie:** And that is from private health services plans only?

**Mr. Giuliani:** That is my understanding.

**Mr. Gillespie:** Per year?

**Mr. Giuliani:** Per year. Another point I should like to underscore is that this proposal has an inflationary impact on our marketplace. We all realize that if we impute again on the part of an employee and measure it and equate it to the employer contributions towards health and dental benefits, it will be just a matter of time before there is a full cycle and the pressure comes back on the employer for an increase in wages. That is something which at this time would, again, be very unfortunate.

**Mr. Glover:** I might add that my personal observation is that there might have been a miscalculation in this area, because the introduction of this measure, which I believe was reported in the supplementary budget papers, more or less indicated that these benefits were available to the executive and upper-income group but that these "perks" were not available to all Canadians, when, in fact, on a group insurance basis these types of products can be sold to as few as two employees. I believe that Appendix V in the back of our brief will address some of the concerns you may have in terms of how broad the coverage is. In this appendix we took our figures from the Pay Research Bureau of the Public Service Staff Relations Board, a federal agency. The figures provided in the appendix indicate that in 1980, 93.6 per cent of employees were covered by major medical/surgical benefits plans, and that 94.6 per cent of those employees had all or part of their medical benefits paid for by the employer.

The appendix shows a further breakdown of non-office and office percentages, indicating how much was paid for by the employer, and then we have separated out the dental cost aspect of it.

On this issue of medical-dental premiums, they are saying that this 3 per cent, I believe, or the employer's portion of the medical/dental premiums, can become part of your claimable medical expenses. As you all know, under the income tax act, you can deduct medical expenses to the extent that they exceed 3 per cent of your net income. We went back and looked at the 1979 figures and found that at a \$20,000 earning level of taxable income, only 2 per cent of taxpayers claimed medical expenses in excess of 3 per cent. What we are therefore trying to say is that the introduction of this taxation will hit almost all Canadians. They will not receive very much protection because of the fact that it can be added to their medical bills as part of this 3 per cent threshold concept.

**Senator Cook:** Under this policy is everybody insured at the same level? In other words, is the chief executive office of a bank insured for more than the teller?

**Mr. Glover:** Not under the health and dental plan. They are an across-the-board-type of plan. The executives may have

*[Traduction]*

Un chiffre a souvent été cité; je le crois important et je l'espère juste: les impôts prélevés de cette source varieraient de 90 à 100 millions de dollars.

**M. Gillespie:** Provenant des seuls régimes de services de santé privés?

**M. Giuliani:** C'est ce que j'ai compris.

**M. Gillespie:** Par année?

**M. Giuliani:** Par année. Autre chose: la proposition a sur notre marché une répercussion inflationniste. Nous savons tous que, si nous imputons à l'employé une fraction de la cotation et que nous l'égalisons à celle que l'employeur verse pour les services dentaires et les services de santé, dans peu de temps le montant de cette contribution sera remis en question sous forme d'augmentation de salaire. C'est une autre chose qui, actuellement, serait très regrettable.

**M. Glover:** Je crois pour ma part que les calculs peuvent être erronés dans ce domaine, car l'introduction de cette mesure dont il a été fait, je crois, rapport dans le budget supplémentaire, indique plus ou moins que ces avantages étaient déjà offerts aux cadres et au groupes à revenu supérieur, mais non au reste des Canadiens, alors que l'assurance-groupe permet de les offrir à des groupes de deux employés ou plus. L'appendice V, qui se trouve à la fin du mémoire, traitera, je crois, de la portée de la couverture, qui semble vous intéresser. Nous avons puisé les chiffres de cet appendice au bureau de recherche sur la paie de la Commission des relations de travail, de la fonction publique, qui est un organisme fédéral. Ces chiffres indiquent qu'en 1980, 93.6 p. 100 des employés étaient couverts par les principaux régimes d'assurance médicale-chirurgicale et que la cotation de 94.6 p. 100 de ces mêmes employés était souscrite en tout ou en partie par l'employeur.

Vient ensuite une ventilation des pourcentages pour les employés de bureau et les autres, où l'on peut voir la contribution de l'employeur; nous en avons isolé les frais de soins dentaires.

On dit que les primes pour services médico-dentaires s'élèvent à 3 p. 100, je crois que la contribution de l'employeur peut devenir une partie des frais médicaux réclamables. Vous savez que la Loi de l'impôt sur le revenu vous autorise à déduire de votre revenu net des frais médicaux qui s'élèvent à plus de 3 p. 100. Après recherche dans les chiffres de 1969, nous avons trouvé qu'au niveau d'imposition de 20,000, seuls 2 p. 100 des contribuables réclament des frais médicaux s'élevant à plus de 3 p. 100. Nous voulons dire, en somme, que l'introduction de cet impôt frappera presque tous les Canadiens. Ils ne jouiront pas d'une protection tellement grande, du fait qu'il leur faudra toujours tenir compte du seuil de 3 p. 100 du revenu net.

**Le sénateur Cook:** En vertu de cette politique, tous sont-ils assurés au même niveau? En d'autres termes, le premier directeur d'une banque est-il plus assuré que le caissier?

**M. Glover:** Pas en vertu des régimes médicaux-dentaires, qui sont du genre de régime qui s'applique à tous. Le directeur



[Text]

more group life insurance or more disability income tied to their incomes, but that has nothing to do with this type of plan.

**Senator Cook:** Then if, for example, a junior employee became seriously ill, he would be covered to the same extent as the chief executive officer?

**Mr. Giuliani:** Yes. There would be absolutely no advantage to the chief executive officer versus the junior clerk in regard to this budget proposal as it affects health and dental benefits.

**Senator Cook:** Then the one who will get hit the most by this change in taxation is the junior employee?

**Mr. Giuliani:** Yes.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, Appendix V is based on a report entitled "Employee Benefits and Working Conditions Canada 1980." That report must have used a restrictive definition of "employee". Can you provide it? Obviously, 93.6 per cent of all employees in Canada are not covered by these plans, so there must be a more restricted definition than total workers.

**Mr. Glover:** I think it was a sampling, but I am not sure.

**Senator Roblin:** No doubt, we can look it up.

**Mr. Glover:** So can we and we will take the responsibility of providing that information.

We comment that this item alone can be adding as much as approximately \$600 to employees' taxable income. Frankly, if the doctors get their escalated fee schedules and so on, then up will go the cost of benefits and consequently premiums will rise and flow through to the employee from the standpoint of taxability.

**The Chairman:** Can we move on to the last recommendation, Recommendation G on page 18?

**Mr. Giuliani:** Mr. Chairman, the fourth major area of concern is retirement income planning. Our recommendation is that the implementation of the budget proposals related to retirement income planning be delayed pending a thorough public discussion of these proposals within the context of pension reform. It is anticipated that the federal government will soon release a discussion paper on the broad subject of pensions as an initial step in the process of pension reform. We believe that the budget proposals related to retirement income planning should become part of the public discussion on pensions so that the entire area of retirement income planning can be considered comprehensively within the context of pension reform.

**Mr. Birk:** When you speak about retirement income planning, are you referring to the items listed on page 2 and 3 of your brief?

**Mr. Giuliani:** That is correct, yes.

**Mr. Birk:** In effect, that is a substantial part of the whole budget resolution, is it not?

**Mr. Giuliani:** It encompasses a number of resolutions, correct.

[Traduction]

peut avoir plus d'assurance-vie ou plus d'assurance invalidité, mais le fait n'a rien à voir avec ce genre de plan.

**Le sénateur Cook:** Alors, si un jeune employé devient gravement malade, il sera couvert autant que le premier directeur?

**M. Giuliani:** Oui. Cette proposition du budget n'avantageait aucunement le premier directeur par rapport au jeune commis, quant aux avantages à retirer de la police d'assurance santé-soins dentaires.

**Le sénateur Cook:** Ce sera donc le jeune commis qui sera le plus atteint par cette modification d'impôt?

**M. Giuliani:** Oui.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, l'Appendice V s'inspire d'un rapport intitulé «Avantages sociaux des employés et conditions de travail, au Canada en 1980». On y a peut-être donné de l'«employé» une définition trop étroite. Il est certain que 93.6 p. 100 de tous les employés du Canada ne sont pas couverts par ces plans, de sorte qu'on doit utiliser ici une notion plus restrictive.

**M. Glover:** Il s'agissait, je crois, d'un échantillonnage.

**Le sénateur Roblin:** Sans doute; nous pouvons vérifier.

**M. Glover:** Nous de même, et nous nous chargeons de trouver ce renseignement.

Nous ajoutons que cet article peut, en lui-même, ajouter environ 600 \$ au revenu imposable de l'employé. Vraiment, si les médecins obtiennent une augmentation, le coût de ces avantages augmentera aussi et, partant, les primes que verse l'employé, du point de vue de leur imposition.

**Le président:** Pouvons-nous en venir à la dernière recommandation, la recommandation G, page 18?

**M. Giuliani:** Monsieur le président, le quatrième domaine qui nous intéresse est celui de la planification du revenu de retraite. Nous recommandons de différer l'application des propositions sur le revenu de retraite, jusqu'à ce qu'elles aient été discutées publiquement, en fonction de la réforme de la retraite. On prévoit que le gouvernement fédéral publiera bientôt, à titre de mesure initiale, un document sur cette vaste question des pensions, en vue de la réforme des pensions. Nous croyons que les propositions budgétaires au sujet de la planification du revenu de retraite devraient être ouvertes aux discussions publiques, de façon à ce que tout ce domaine puisse être envisagé en fonction de la réforme des pensions.

**M. Birk:** Quand vous parlez de planification du revenu de retraite, s'agit-il des articles énumérés aux pages 2 et 3 de votre mémoire?

**M. Giuliani:** Oui.

**M. Birk:** Ils constituent une partie importante de toute la résolution sur le budget, n'est-ce pas?

**M. Giuliani:** Ils englobent un certain nombre de résolutions, c'est exact.

[Text]

**Mr. Glover:** I guess what we are saying is that we have been hit so much by this budget that we have had to establish priorities in what we are trying to get rolled back. I find, as a concerned Canadian and taxpayer, this is a very difficult position. We not only have limited resources but limited time. I think we calculated that something like 58 of these 164 ways and means motions have an impact directly or indirectly on our industry. So we must either take a shotgun approach or a rifle approach to the key points.

**The Chairman:** Or a machine gun.

**Senator Cook:** So you feel that your figures compiled on the budget are a little bit late in date?

**Mr. Glover:** Not necessarily. The taxpayers and, particularly, small business owners have no capacity to make decisions now. They are up in the air. Things are being changed and they know that a number of elements in this budget are retroactive in nature. The small business owner who really is hurting out there right now is the same person who works on Saturdays, Sundays and in the evenings and who probably came from a major employer where we had a final earnings pension plan which he gave up to start a business for himself. He is probably paying his staff the going wages and has probably reduced his own wage and at some point in time he probably arrives at a position where he can win a little bit only to suddenly have the pension rules changed to his disadvantage. That is not fair or equitable. I don't think there is all that much abuse out there by business owners, even though the majority of the deferred profit-sharing plans are for selected significant shareholders.

**The Chairman:** This would appear to cover the various subjects in respect of which you have made recommendations.

**Mr. Giuliani:** That is correct.

**The Chairman:** I take it that that more or less concludes your presentation to us today, subject, of course, to your supplying the information which you have undertaken to furnish to us?

**Mr. Giuliani:** That is correct, unless there are other questions.

**The Chairman:** I should warn you that we still have other witnesses to hear, including the departmental officials. Following the testimony of these witnesses, we may like to hear from you again, in which event we would indicate the specific points so that it would not be a general inquiry.

**Mr. Giuliani:** If that occurred we would be only too happy to accept your invitation.

**Senator Lang:** Mr. Chairman, may I just ask one question which I alluded to yesterday in our discussion. It is in connection with these deemed saving elements in life insurance contracts. Whatever that element may be, who is the beneficial owner of it? I am thinking particularly of a life insurance policy that is payable to a preferred beneficiary and the rights of that preferred beneficiary as defined by statute.

[Traduction]

**M. Glover:** Nous disons en somme que nous avons été à ce point secoués par le présent budget qu'il nous a fallu établir des priorités quant aux points sur lesquels nous aimerions revenir à la position initiale. En ma qualité de contribuable canadien, Je me trouve dans une position difficile. Non seulement nos ressources sont limitées mais le temps l'est aussi. Nous avons calculé, je crois, que quelque 58 de ces 164 motions de voies et moyens ont une répercussion, directe ou indirecte, sur l'industrie. Il nous faut donc prendre au sujet des questions les plus importantes, une approche générale ou particulière.

**Le président:** Ou une action répétée.

**Le sénateur Cook:** Vous trouvez donc que les chiffres que vous avez compilés sur le budget datent quelque peu?

**M. Glover:** Pas nécessairement. Les contribuables, et la petite entreprise plus particulièrement, n'est pas en mesure de prendre maintenant des décisions. Ils sont dans l'incertitude. Le budget est modifié et ils savent qu'un certain nombre de ces modifications sont rétroactives. le petit entrepreneur qui se trouve actuellement lésé par ces mesures est celui-là même qui travaille le samedi, le dimanche et le soir, qui vient probablement d'une grosse entreprise dont il a sacrifié les prestations de retraite pour se lancer lui-même en affaires. Il rémunère sans doute son personnel suivant les salaires en cours, réduisant son propre salaire et parvient éventuellement ainsi à se constituer un petit revenu. Peu après, la réglementation des pensions est modifiée à son détriment. Ce n'est pas juste. Je ne crois pas qu'il y ait autant d'abus de la part des entrepreneurs, même si la majorité des régimes différés de participation au profit sont destinés à un groupe sélect d'importants actionnaires.

**Le président:** Nous semblons avoir étudié les diverses questions qui se rapportent à vos recommandations.

**M. Giuliani:** C'est exact.

**Le président:** J'en conclus que nous en sommes à la fin de la présentation de votre mémoire, sauf, bien sûr, pour les renseignements que vous avez convenu de nous transmettre.

**M. Giuliani:** C'est juste, à moins que vous ayez d'autres questions.

**Le président:** Je vous rappelle que nous avons d'autres témoins à entendre, y compris les fonctionnaires du ministère. Lorsque nous les aurons entendus, nous voudrions peut-être vous revoir, et nous vous indiquerons alors les points précis que nous voulons discuter. Nous en ferons alors une étude plus générale.

**M. Giuliani:** Le cas échéant, nous nous empresserons d'accepter votre invitation.

**Le sénateur Lang:** M. le Président, puis-je vous poser une question à laquelle j'ai fait allusion hier au cours de notre discussion. elle porte sur les éléments, réputés d'épargne, des contrats d'assurance-vie. Quelle qu'en soit la nature, qui en est le bénéficiaire? Je songe ici surtout à une police d'assurance-vie payable à un bénéficiaire privilégié et aux droits dudit bénéficiaire privilégié, tels qu'ils sont déterminés par la loi.



[Text]

**Senator Bosa:** And what about whether they became a beneficiary before 1961 or after 1961?

**Mr. Giuliani:** Senator Lang, I suggest that we leave the beneficiary designation out of the discussion for the time being. To address myself to your particular point, the reserve that we have been speaking to under the major concern of life insurance is the legal property of the insurance company. What the proposal says is that the individual policyholder, notwithstanding the fact that it is the legal property of the insurance company which they must set aside under legislation, must pay a tax on an accrual basis at a time when he does not receive any money, with after-tax dollars, notwithstanding the fact that he has paid the premiums with after-tax dollars. He is paying the tax on a paper gain. It is an imputed gain and it is totally wrong.

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, perhaps a more down to earth description of this discrimination against life insurance property can be given by making an analogy. For example, if a businessman were to buy a factory today and hold the factory building for a period of 10 or 20 years, and assuming that during that period the inflation averages the same rate that it averaged in the past 20 years, when that businessman sold the building he would realize an increase in the price of the building and at that time he is compelled to pay the tax on the gain. Whereas in the life insurance contract the policyholder is compelled to pay the tax periodically before he realizes the gain, before the money has been received by him.

**Mr. Giuliani:** I would like to fully endorse what Senator Bosa has said, Mr. Chairman, and possibly underscore one point which makes the proposal even more incredible; namely, using the same example, the factory is the legal property of the taxpayer whereas the insurance policy reserve is required by law of the insurance companies and is not even the taxpayer's.

**The Chairman:** Senator Bosa, you must think in these terms: we do have provisions that have been in existence for some time which provide for the paying of taxes by instalments. People to whom this provision applies must observe it and pay their taxes by instalment. That is advance payment, is it not? Under the general law, the taxes are not due until the end of the year.

**Senator McIlraith:** That was changed in the early war years.

**The Chairman:** Yes, I realize that. I think what was going on at that time might have justified that change. It was put forward as being a favour to the taxpayers because it enabled them to pay their taxes while they had the money.

**Senator McIlraith:** There was also an element of getting much-needed cash for certain special expenditures of those years.

**The Chairman:** There is no doubt about that.

**Senator Charbonneau:** By the same token, Mr. Chairman, you can ask for deductions if your wife is pregnant—when she is pregnant.

[Traduction]

**Le sénateur Bosa:** Il faut aussi savoir s'ils sont devenus bénéficiaires, avant ou après 1961?

**M. Giuliani:** Sénateur Lang, je suggère de laisser de côté pour le moment le titre de bénéficiaire. Pour répondre à votre question, la réserve dont nous avons parlé dans le domaine de l'assurance-vie est la propriété légale de la compagnie d'assurance. La proposition veut que le titulaire de la police, nonobstant le fait qu'elle est la propriété légale de la compagnie d'assurance, qu'ils doivent réserver en vertu de la loi, paie l'impôt sur le revenu couru, alors qu'il ne reçoit aucun argent, en utilisant des dollars déjà imposés et malgré qu'il ait acquitté ses primes avec des dollars déjà imposés. Il paie de l'impôt sur un gain imputé ce qui est tout à fait injuste.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président, il est peut-être possible de donner une description analogique plus réaliste de cette discrimination exercée envers la propriété d'assurance-vie. Si un industriel achetait aujourd'hui une usine et qu'il conservait l'immeuble pendant dix ou vingt ans, et en supposant qu'au cours de cette période le taux d'inflation soit à peu près le même qu'il a été au cours des vingt dernières années, lorsqu'il vendrait son usine, il réaliserait une augmentation du prix de l'immeuble et il serait alors contraint de verser un impôt sur ses gains. Mais le détenteur d'une police d'assurance-vie doit verser un impôt périodique, avant même qu'il réalise un gain, avant même qu'il ait touché l'argent.

**M. Giuliani:** J'appuis sans réserve le sénateur Bosa, monsieur le président, et je souligne un point qui rend la proposition encore plus incroyable, c'est-à-dire que, pour utiliser le même exemple, l'usine est ici la propriété légale du contribuable, tandis que la Loi sur les compagnies d'assurance les oblige à constituer des réserves pour les polices, qui ne sont même pas la propriété du contribuable.

**Le président:** Sénateur Bosa, vous devez penser dans les termes suivants: nous avons, depuis un moment déjà, des dispositions pour acquitter les impôts par versements. Les contribuables que cette disposition visent doivent l'observer et s'acquitter de leurs impôts par versements. C'est un paiement anticipé, n'est-ce pas? En vertu des dispositions générales de la loi, les impôts ne sont pas échus avant la fin de l'année.

**Le sénateur McIlraith:** Ceci a été changé au cours des premières années de la guerre.

**Le président:** Oui, je le sais, et ce qui se passait alors justifiait peut-être cette modification, qui avantagait le contribuable, parce qu'elle lui permettait de s'acquitter de ses impôts quand il avait l'argent nécessaire.

**Le sénateur McIlraith:** Il était aussi question de prélever les sommes dont on avait un cuisant besoin en ce temps-là.

**Le président:** Ceci ne fait aucun doute.

**Le sénateur Charbonneau:** De la même façon, monsieur le président, le contribuable peut demander des déductions si sa femme est réellement enceinte.



[Text]

**Senator Cook:** On the same point, Mr. Chairman, in our report of December, 1977, we referred to the taxation of the cash surrender value which was in excess of the cost of the policy. The proposal then was to allow a \$10,000 exemption from taxation. I am not suggesting that it would be a perfect solution, but perhaps you could turn over in your mind whether the giving of an exemption to a certain amount might be a possible mitigation.

**Mr. Giuliani:** Let me address myself to that point, senator, because I have mentioned a number of times during our presentation that the concept of a threshold works against the concept of professional financial planning. We always recommend that a professional life underwriter start with identification of the need or desire for cash at death. That cash may be used to fund against premature death, retirement or disability. Once its use is clearly established, it may vary, depending on circumstances dictated only by the wishes of the individual and the love that he has for his family. He may require a \$10,000 policy or a \$1 million policy or even more. We must retain that flexibility to be able to do what is right for all members of the Canadian public.

**Senator Cook:** I know that it is not a perfect solution and I know that it will add to your problems, but it might be better than what you are going to get here, you see.

**Mr. Cowper:** Mr. Chairman, I would like to make a point because at some time along the way you will be hearing from the Department of Finance. We have had meetings with that department and what you will hear is that they are going to laud the virtues of term insurance. I would simply like to deal with a personal situation. I have raised this point with the Department of Finance and I think I can tell you what their glib answer will be.

**The Chairman:** Could I ask you a question? It is this: To what extent at all are we interested in that subject?

**Mr. Cowper:** Well, let me tell you that I married later in life, like our Prime Minister, and I have a young family. I will want to have insurance long past the time that I would be able to carry term insurance. Even if I could do so, the premium would become prohibitive because it would escalate. Therefore, whole life insurance is really the answer for me.

When I pointed that out to the Department of Finance officials, they said, "If you bought term insurance and invested the difference, you would not have any financial problems." I have had the sort of income which allows me to buy whole life insurance and also to invest. I do not know those investments. Everything I had that traded over \$10 is now trading under \$1, and anything that I had trading under \$10 is now de-listed.

**Senator Charbonneau:** Join the club!

**Mr. Cowper:** I simply wanted to point that out. The stuff I read in the department's proposals regarding term insurance as opposed to whole life insurance is really schizophrenic.

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Sur ce même sujet, monsieur le président, nous avons parlé dans notre rapport de décembre 1977 de l'imposition de la valeur de rachat, lorsqu'elle dépasse le prix de la police. Il était proposé alors une exemption d'impôt de 10,000.00\$. Je ne dis pas que c'était une solution idéale, mais vous pourriez peut-être y réfléchir pour savoir si ce ne serait pas une solution de moyen terme que d'accorder une exemption pour une certaine somme.

**M. Giuliani:** Permettez-moi de dire un mot à ce sujet, monsieur le sénateur, car j'ai mentionné à plusieurs reprises déjà que le principe du seuil va à l'encontre de celui de la planification financière. Nous recommandons toujours au vendeur d'assurance-vie attiré de commencer par préciser les besoins d'argent au décès. Ce montant au comptant peut être utilisé ou en cas de décès, d'invalidité ou de retraite. Lorsque son utilisation est nettement déterminée, elle peut varier, suivant les circonstances dictées par les préférences de l'assuré ou encore l'amour qu'il éprouve pour sa famille. Il peut avoir besoin d'une police de 10,000.00\$, d'un million de dollars, ou d'encore plus. Il nous faut conserver cette souplesse pour être en mesure d'assumer nos responsabilités envers la population canadienne.

**Le sénateur Cook:** Je sais que la solution n'est pas idéale et qu'elle viendra ajouter à vos problèmes, mais elle pourrait être préférable à celle que vous obtiendrez ici.

**M. Cowper:** Monsieur le président, j'aimerais vous signaler que vous entendrez, un jour ou l'autre, les fonctionnaires du ministère des Finances. Nous nous sommes réunis avec eux et vous verrez qu'ils vous vanteront les mérites de l'assurance temporaire. Je veux traiter ici d'un cas personnel. J'en ai parlé au ministère des Finances et je crois savoir ce qu'il vous répondra sans hésitation.

**Le président:** Puis-je vous poser une question? Jusqu'à quel point ce sujet nous intéresse-t-il?

**M. Cowper:** Laissez-moi vous dire que je me suis marié âgé, comme notre Premier ministre, et que ma famille est jeune. Je veux être sûr de pouvoir souscrire à de l'assurance temporaire. Même alors, la prime serait beaucoup trop élevée. Aussi, dans mon cas, la solution se trouve dans l'assurance-vie.

Lorsque je l'ai signalé aux fonctionnaires du ministère des Finances, ils ont dit: «Si vous aviez acheté de l'assurance temporaire et que vous aviez investi la différence, vous n'auriez pas de problème financier». Mon revenu m'a permis de souscrire à des polices d'assurance-vie et à des investissements. Je ne connais pas ces investissements. Toutes les transactions que j'ai faites au-dessus de 10.00 \$ se situent maintenant en-deça de 1.00 \$.

**Le sénateur Charbonneau:** Tout comme moi!

**M. Cowper:** Il me fallait vous le dire. Ce que j'ai lu dans les propositions du Ministère au sujet de l'assurance temporaire, comparativement à l'assurance-vie entière, est vraiment aberrant.

**[Text]**

**The Chairman:** The solution to that is to ask them if they would like to underwrite such marvellous investments.

**Senator McIlraith:** Perhaps the witness could be reminded that we will examine the officials from the Department of Finance when they appear before us. This morning we are really more interested in the views of these witnesses, not in their interpretation of what they think the Department of Finance is thinking and will say.

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, I was wondering if it might benefit the committee if we could have someone look into whether there is any other type of property that is taxed in the same way in which the department proposes to tax life insurance?

**The Chairman:** We will put that question to our experts and see what the answer is.

I should tell honourable senators, before we adjourn, that we meet again next week on Tuesday afternoon at 2 o'clock. I am hopeful that by Wednesday of next week we will have done all of our educational work. We are hearing witnesses, including officials from the Department of Finance, on Thursday and the following week. At some stage, when this will come to an end—and reasonably soon, I would hope—we will be having *in camera* meetings to decide what our thinking will be on this.

In the meantime, I thank these witnesses very much.

**Mr. Giuliani:** I would be very remiss, Mr. Chairman, if I did not, on behalf of our 13 million Canadian policyholders and our 19,000 members, express the appreciation of Life Underwriters Association of Canada to you and to these distinguished gentlemen. Thank you very much for extending to us the opportunity to express ourselves.

**The Chairman:** Thank you.

The committee adjourned.

**[Traduction]**

**Le président:** La solution consiste à leur demander s'ils sont disposés à souscrire à de si merveilleux placements.

**Le sénateur McIlraith:** Il conviendrait peut-être de rappeler au témoin que nous interrogerons les fonctionnaires du ministère des Finances. Ce matin, nous nous intéressons plutôt à l'opinion des témoins, et non pas à ce qu'ils croient que le ministère des Finances pense ou dira.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président, le Comité pourrait-il s'informer s'il y a un autre genre de propriété qui est imposé au même titre que le Ministère entend le faire pour l'assurance-vie?

**Le président:** Nous poserons la question à nos experts et nous verrons ce qu'il répondront.

Je dois signaler aux honorables sénateurs, avant que nous levions la séance, que nous nous réunissons à nouveau mardi après-midi à 14 heures. J'espère que, d'ici mercredi, la semaine prochaine, nous aurons obtenu nos renseignements. Nous entendrons des témoins, y compris les fonctionnaires du ministère des Finances, jeudi, et la semaine suivante. À la fin de ces audiences—nous espérons que ce sera bientôt—nous tiendrons des réunions à huis clos pour définir notre façon de penser à ce sujet.

Entre temps, je remercie beaucoup les témoins.

**M. Giuliani:** Je m'en voudrais, monsieur le président, de ne pas exprimer, au nom de nos 13 millions de titulaires de police et de nos 19 000 membres, l'appréciation de l'Association des assureurs-vie du Canada. Nous vous remercions de l'occasion que vous nous avez donnée d'exprimer notre point de vue.

**Le président:** Merci.

La séance est levée.



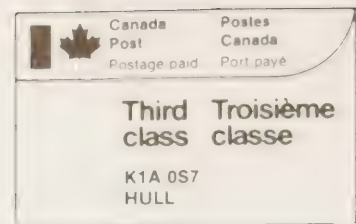












*If undelivered, return COVER ONLY to*  
Canadian Government Printing Office  
Supply and Services Canada  
45 Sacre-Coeur Boulevard  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada  
45 boulevard Sacre-Coeur  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

## WITNESSES—TÉMOINS

### *Life Underwriters Association of Canada (LUAC):*

Mr. Richard K. Giuliani, CLU, Chairman and Chief Executive Officer;  
Mr. David B. Cowper, CLU, Chairman, Taxation and Legislation Committee;  
Mr. Donald R. Glover, CLU, Past Chairman;  
Mr. Rudy Halmo, CLU, Assistant General Counsel;  
Mr. Ross Durant, CLU, Member.

### *L'association des assureurs-vie du Canada (AAVC):*

M. Richard K. Giuliani, AVA, président et administrateur-en-chef;  
M. David B. Cowper, AVA, président, Comité sur la fiscalité et sur la législation;  
M. Donald R. Glover, AVA, ancien président;  
M. Rudy Halmo, AVA, conseiller général adjoint;  
M. Ross Durant, AVA, membre.



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Tuesday, May 4, 1982

Le mardi 4 mai 1982

Issue No. 86

Fascicule n° 86

**Sixth Proceedings on:**  
Budget Tax Changes

**Sixième fascicule concernant:**  
Les modifications fiscales budgétaires

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*  
The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lang
Balfour	Lewis
Barrow	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Cook	Murray
*Flynn	*Perrault
Godfrey	Riel
Hayden	Roblin
Hays	Tremblay
Lafond	Walker—(20)

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden  
*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lang
Balfour	Lewis
Barrow	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Cook	Murray
*Flynn	*Perrault
Godfrey	Riel
Hayden	Roblin
Hays	Tremblay
Lafond	Walker—(20)

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



## ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, March 24, 1982:

"The Honourable Senator Hayden moved, seconded by the Honourable Senator Buckwold:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and consider the following:

(i) Budget tax changes tabled by the Minister of Finance in the House of Commons on November 12, 1981, and the impact thereof on taxpayers;

(ii) documents tabled December 18, 1981, by the said Minister of Finance in the House of Commons relating to some enumerated Budget tax measures announced on November 12, 1981 and describing the tax treatment proposed to be accorded thereto;

(iii) the proposals made by the Minister of Finance in the House of Commons on December 18, 1981, for adjustments in some measures contained in the Budget resolutions;

(iv) the further proposals made by the Minister of Finance in the House of Commons on December 18, 1981, for referral of some tax measures contained in the Budget resolutions to a parliamentary committee as follows:

Rules relating to corporate re-organization, taxation of whole life insurance, charitable foundations, retirement allowances and work in progress; and

(v) any bills based on the Budget tax changes in advance of the said bills coming before the Senate and any other matters relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

## ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 24 mars 1982:

«L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Buckwold,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier ce qui suit:

(i) les modifications fiscales budgétaires déposées à la Chambre des communes par le ministre des Finances le 12 novembre 1981 et leur incidence pour les contribuables;

(ii) les documents, déposés à la Chambre des communes par ledit ministre des Finances le 18 décembre 1981, concernant certaines mesures fiscales budgétaires énumérées annoncées le 12 novembre 1981 et exposant le traitement fiscal qu'il proposait d'accorder à ces mesures;

(iii) Les propositions, faites à la Chambre des communes par le ministre des Finances le 18 décembre 1981, au sujet d'ajustements à certaines mesures contenues dans les résolutions budgétaires;

(iv) les autres propositions, faites à la Chambre des communes par le ministre des Finances le 18 décembre 1981, pour le renvoi de certaines mesures fiscales contenues dans les résolutions budgétaires à un comité parlementaire; ces mesures sont les suivantes:

les règles relatives à la réorganisation des sociétés, l'imposition de l'assurance-vie, des organismes de bienfaisance, des allocations de retraite et des travaux en cours; et

(v) les bills fondés sur les changements apportés aux mesures fiscales budgétaires, avant que lesdits bills et tout autre sujet connexe ne soient soumis au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 4, 1982  
(118)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2:00 p.m. to consider the following:

Budget Tax Changes.

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Charbonneau, Cook, Godfrey, Lafond, Lang, McIlraith, Molson, Murray, Roblin and Walker. (11)

*Present, not of the Committee:* The Honourable Senators Bosa and Stollery. (2)

*In attendance:* The following members of the Advisory Staff:

Mr. Thomas S. Gillespie, Counsel;

Mr. Helmut Birk, C.A.

The Committee resumed its in-depth study of the above subject assisted therein by Messrs. Gillespie and Birk.

At 4:10 p.m. the Committee adjourned.

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 4 MAI 1982  
(118)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 heures pour étudier:

Les modifications fiscales budgétaires.

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Charbonneau, Cook, Godfrey, Lafond, Lang, McIlraith, Molson, Murray, Roblin et Walker. (11)

*Présents, mais ne faisant pas partie du Comité:* Les honorables sénateurs Bosa et Stollery. (2)

*Aussi présents:* Les membres suivants du personnel consultatif:

M. Thomas S. Gillespie, conseiller;

M. Helmut Birk, C.A.

Le Comité reprend son étude approfondie du sujet susmentionné avec l'aide de MM. Gillespie et Birk.

Le Comité suspend ses travaux à 16 h 10.

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, May 4, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2 p.m. to study budget tax changes.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we continue this afternoon with our study of the budget tax changes. Mr. Birk will lead off.

**Mr. Helmut Birk, (Thorne Riddell), Adviser to the Committee:** Thank you, Mr. Chairman. I thought it might be useful to review a few points that arose at the last meeting and we agreed to provide certain examples.

Senator Roblin had raised a question in connection with charitable foundations on the reserves discussed in the release dated April 21, in which the minister announced various changes to the proposed budget amendments. It was mentioned at the time that subsection 149.1(18) in the existing act provides that for the purposes of computing the income which is subject to the normal distribution rules of 90 per cent, a charitable foundation may deduct an amount not exceeding its income for the year. Effectively, this means that a charitable foundation has the right to postpone for one year the distribution of 90 per cent of its normal income.

The reserve had to be included in the following year and a new reserve could be claimed in that year. Following the proposals of April 21, 1982, the reserve will now be eliminated and the amount that was claimed in the previous year will have to be distributed at one-tenth per annum over the next ten years.

To give you an example, if we assume that the income in 1981 was \$1,000, then the foundation could have claimed a \$1,000 reserve and not distribute the amount. In 1982, assuming an income of \$1,500, it would have to bring into income the reserve it had claimed in 1981, for a total of \$2,500. It could then claim a reserve of \$1,500, leaving it with an income—in effect the income of 1981—of \$1,000. The \$1,500 reserve will have to be distributed commencing in 1983 at a minimum of \$150 per annum over the next ten years, or sooner. This is in addition to the 4.5 per cent of the gross value of the assets, which also have to be distributed on an annual basis.

That is the reserve requirement mentioned in the release by the Minister of Finance dated April 21.

**The Chairman:** Mr. Birk, I take it that those reserves were created out of income.

**Mr. Birk:** That is correct, Mr. Chairman. They were permitted in one year, and brought into income in the next year. But then a new reserve could be claimed at the end of the next year.

**The Chairman:** In the same amount?

**Mr. Birk:** In an amount not exceeding the income for that particular year.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 4 mai 1982

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 heures pour étudier les modifications fiscales budgétaires.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous poursuivrons cet après-midi notre étude des modifications fiscales budgétaires. Je donne la parole pour commencer à M. Birk.

**M. Helmut Birk (Thorne Riddell) conseiller du comité:** Merci, monsieur le président. J'ai pensé qu'il serait bon de revenir sur quelques points soulevés lors de la dernière réunion, et nous avons accepté de donner certains exemples.

Le sénateur Roblin a posé une question, en ce qui a trait aux organismes de bienfaisance, sur les réserves dont fait état le communiqué, daté du 21 avril, dans lequel le Ministre a annoncé divers changements aux modifications fiscales proposées. Il a été indiqué à ce moment-là que le paragraphe 149.1(18) de la loi actuelle prévoit que, pour le calcul du revenu assujéti aux règles de répartition normales de 90p. 100, les organismes de bienfaisance peuvent déduire un montant qui ne dépasse pas leur revenu pour l'année. Dans les faits, cela signifie que ces organismes ont le droit de retarder d'un an la répartition de 90p. 100 de leur revenu normal.

La réserve devait être incorporée au revenu de l'année suivante, et une nouvelle réserve pouvait être déclarée au cours de cette année-là. Cette disposition sera désormais supprimée à la suite des propositions du 21 avril 1982, et le montant déclaré pour l'année dernière devra être réparti au rythme de 1/10 par année pendant les dix prochaines années.

Prenons par exemple le cas d'un organisme dont le revenu était de 1 000 \$ en 1981; il aurait pu déclarer une réserve de 1 000 \$, sans en répartir le montant. En 1982, si l'on suppose que son revenu est de 1 500 l'organisme devrait alors incorporer à son revenu la réserve qu'il avait déclarée pour 1981, pour un total de 2 500 \$. Il pourrait ensuite réclamer une réserve de 1 500 \$, ce qui lui ferait un revenu de 1 000 \$, équivalent en fait au revenu de 1981. La réserve de 1 500 \$ devra être répartie dès 1983, moyennant un minimum de 150 \$ par année au cours des dix prochaines années ou avant. Cela viendra s'ajouter aux 4,5p. 100 de la valeur brute des avoirs, qui doivent également être distribués annuellement.

Voilà les exigences relatives à la réserve, mentionnées dans le communiqué du ministre des Finances daté du 21 avril.

**Le président:** Monsieur Birk, si je comprends bien, ces réserves étaient créées à même le revenu.

**M. Birk:** C'est exact, monsieur le président. Elles étaient autorisées pour un an, et étaient incorporées au revenu de l'année suivante. Une nouvelle réserve pouvait cependant être déclarée à la fin de cette année-là.

**Le président:** Pour le même montant?

**M. Birk:** Pour un montant ne dépassant pas le revenu pour cette année donnée.



[Text]

**Mr. Thomas S. Gillespie, (Ogilvy, Renault), adviser to the Committee:** That reserve is in addition to the special reserve that the minister may grant by permission for special projects.

**Senator Bosa:** What was the purpose of instituting this provision, Mr. Birk? Was it that the foundations were endeavouring to postpone the disbursement of their income and the minister decided that, by imposing this provision, it would force the foundations to distribute, if not all, at least part of the income and not delay it forever?

**Mr. Birk:** Well, a foundation might have certain difficulties in reaching the 90 per cent distribution formula. So permission was granted for them to have a one-year deferral of the original year's income. With the new formula, the 4.5 per cent, it would seem that it is no longer considered to be necessary.

**Senator Molson:** That seems fairly reasonable.

**The Chairman:** Are there any problems generated by the way in which the reserves are to be dealt with?

**Mr. Birk:** No, I don't think, Mr. Chairman, that this would create any difficulty. So far as I understand it, the charitable foundations are quite satisfied with the arrangement that has been reached with the minister.

**Senator Walker:** That is the first time we have heard of that.

**Senator Molson:** I think they feel that most of the problems created by the changes have been faced and dealt with in a reasonable way. That is what I have heard.

**Mr. Birk:** Mr. Chairman, the second point I want to come back to relates to the dividend tax credit, comparing the former system to the proposed system, combined with the effect of the reduction in the personal income tax rates. What is shown on the slide is the example of a taxpayer at the maximum marginal personal rate. This is an example of a resident of Ontario whose maximum rate is 62.7 per cent, pre-budget, and it would be 49.64 per cent post-budget.

**Senator Lang:** That is the Ontario budget?

**Mr. Birk:** It is the federal budget and the Ontario adjustments, if there are any, yes.

**Senator Cook:** Is that \$39?

**Mr. Birk:** The way our system works is that we have a dividend of \$100 grossing up to \$150, and then applying the total marginal tax of 62.7 per cent to the \$150 which, at this rate, gives a figure of \$94.17 in tax. The dividend tax credit is 37.5 per cent of the grossed-up amount. Because of the provincial effect which in the case of Ontario is 46 per cent of the federal tax, the total credit under the existing system was \$54.75, as compared to the gross up of \$50.

It is now proposed that the maximum federal credit should not be 37.5 per cent but only 34 per cent. Therefore, combined with the 46 per cent provincial refund, the total credit will amount to 49.64 per cent, which is equal to the amount that was included in income under the grossed-up mechanism. That is the reason for the reduction from 37.5 per cent to 34 per cent.

[Traduction]

**M. Thomas S. Gillespie (Ogilvy, Renault), conseiller du comité:** Cette réserve s'ajoute à la réserve spéciale que le Ministre peut autoriser pour des projets précis.

**Le sénateur Bosa:** Pourquoi cette disposition a-t-elle été mise en vigueur, M. Birk? Est-ce parce que les organismes de bienfaisance tentaient de reporter le paiement de leur impôt sur le revenu et que le Ministre a décidé qu'en imposant cette disposition, il les empêcherait de retarder indéfiniment la répartition de leur revenu, sinon au complet, du moins en partie?

**M. Birk:** Eh bien, un organisme de bienfaisance pourrait avoir de la difficulté à atteindre les 90 p. 100 visés par la formule de distribution. Ils ont donc été autorisés à reporter d'un an leur revenu de la première année. Avec la nouvelle formule des 4,5 p. 100 il semble que ce ne soit plus nécessaire.

**Le sénateur Molson:** Cela semble assez raisonnable.

**Le président:** La façon dont les réserves doivent être traitées soulève-t-elle des problèmes?

**M. Birk:** Non, monsieur le président, que cela crée des difficultés. D'après ce que je comprends, les organismes de bienfaisance sont très satisfaits de l'entente conclue avec le Ministre.

**Le sénateur Walker:** C'est bien la première fois que nous entendons dire cela.

**Le sénateur Molson:** Je pense qu'ils considèrent que la plupart des problèmes créés par le changement ont été résolus de façon raisonnable. C'est ce que j'ai entendu dire.

**M. Birk:** Monsieur le président, le deuxième point sur lequel j'aimerais revenir concerne le crédit d'impôt pour dividendes, en comparant l'ancien régime au régime proposé, y compris les effets de la baisse du taux d'imposition des particuliers. La diapositive montre l'exemple d'un contribuable assujettie au taux marginal d'imposition maximum. J'ai pris l'exemple d'un contribuable de l'Ontario pour lequel le taux maximum s'élevait à 62,7 p. 100 avant le budget, et serait de 49,64 p. 100 après le budget.

**Le sénateur Lang:** Il s'agit du budget de l'Ontario?

**M. Birk:** Du budget fédéral, et des rajustements pour l'Ontario s'il y a lieu.

**Le sénateur Cook:** Est-ce 39 \$?

**M. Birk:** Notre régime fonctionne de la façon suivante: prenons des dividendes de 100 \$ qui passent à 150 \$ si l'on applique le taux marginal de 62,7 p. 100 à ce montant de 150 \$, on obtient à ce taux un impôt de 94,17 \$. Le crédit d'impôt pour dividendes est de 37,5 p. 100 du montant majoré. Étant donné la part provinciale, qui, dans le cas de l'Ontario, représente 46 p. 100 de l'impôt fédéral, le crédit total en vertu du régime actuel était de 54,75 \$, composé à la majoration de 50 \$.

Il est maintenant proposé que le crédit fédéral maximum ne devrait pas être de 37,5 p. 100, mais de 34 p. 100 seulement. Par conséquent, combiné au remboursement provincial de 46 p. 100, le crédit total s'élèverait à 49,64 p. 100, ce qui équivaut au montant incorporé au revenu par le biais de la majoration. C'est la raison pour laquelle le crédit passerait de 37,5 à 34 p. 100.

[Text]

**Senator Cook:** Because the marginal rate is cut off at 50 per cent, does that mean that the tax payable is only \$24 against \$39?

**Mr. Birk:** Yes. The tax under this system was approximately \$40. It is now closer to \$25. There is a combined effect here. The reduction in personal income tax rates to 50 per cent is partially offset by a reduction in this dividend tax credit from \$54 to \$49. The net difference under the post-budget system will mean a reduction of approximately \$15.

**Senator Bosa:** The percentage of that reduction of \$24.32 would be a one-third reduction—perhaps more than one-third—and is that percentage constant in all situations or only in the example that you have illustrated? Would it be the same for people with the same marginal rate, like a 50 per cent tax?

**Mr. Birk:** What is constant is this amount here—the dividend credit. The effective tax rate on dividends will decrease the lower the marginal rate of the individual.

**Senator Bosa:** That is the maximum indicated there?

**Mr. Birk:** Yes. I have an example of lower rates. This particular individual had a total tax rate, federal and provincial combined, of 36.5 per cent. Under the pre-budget system on a \$100 dividend, he would pay no tax at this particular marginal rate. Under the new system, because of the reduction in the tax credit and, assuming that he is still at the same rate, he will have a slightly higher overall tax burden than before because of the reduction in the dividend tax credit from 37.5 per cent to 34 per cent. That is the mechanism that we discussed in some detail last week.

I should like to turn to the subject of income and capital gain deferrals. The first item listed here is that the income averaging in annuity contracts, which were very popular for many years, has been eliminated. This was to apply for all annuity contracts purchased or acquired after November 12, 1981 unless the annuity had a maturity date of no later than December 31, 1982. Subsequent amendments were to the effect that where annuity contracts had been negotiated, or amounts had actually been paid before November 13, the annuity could still be acquired after this date under the old rules, which meant they could still run for 15 years.

Also, the subsequent amendment was that for any annuity which did not run later than December 31, 1982, the full amount of the qualifying income—which is normally capital gains, income of entertainers and artists—could still be invested and, therefore, the tax could be postponed to the year 1982.

In 1982, the marginal tax rate for individuals has decreased to a combined rate of 50 per cent, so it was beneficial for individuals who had this qualifying income to postpone realization of that income until the year 1982 by purchasing annuities which will expire by the end of this year.

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Étant donné que le taux marginal est réduit à 50 p. 100, cela signifie-t-il que l'impôt payable n'est que de 24 \$, par comparaison à 39 \$?

**M. Birk:** Oui. L'impôt versé en vertu de ce régime était d'environ 40 \$; il se situe maintenant plus près de 25 \$. Il y a ici un effet conjugué. La réduction de 50 p. 100 des taux d'imposition des particuliers est contrebalancée partiellement par une réduction de ce crédit d'impôt pour dividendes, qui passe de 54 \$ à 49 \$. La différence nette, en vertu du régime appliqué après le budget, signifiera une réduction d'environ 15 \$.

**Le sénateur Bosa:** La proposition de cette réduction de 24,32 \$ serait d'un tiers, ou peut-être un peu plus; cette proportion est-elle constante dans tous les cas ou seulement dans l'exemple que vous nous avez donné? Serait-elle la même pour des personnes soumises au même taux marginal, par exemple 50 p. 100?

**M. Birk:** Ce qui est constant, c'est ce montant, celui du crédit d'impôt pour dividendes. Le taux réel sur les dividendes diminuera dans la mesure où le taux marginal appliqué au particulier fera de même.

**Le sénateur Bosa:** Le chiffre indiqué ici est-il un maximum?

**M. Birk:** Oui. J'ai un exemple avec des taux inférieurs. Cette personne est assujettie à un taux d'imposition total, c'est-à-dire pour le fédéral et le provincial combinés, de 36,5 p. 100. Avant le budget, elle n'aurait pas payé d'impôt, à ce taux marginal, sur des dividendes de 100 \$. Selon le nouveau régime, en raison de la réduction du crédit d'impôt, et en supposant qu'elle soit toujours assujettie au même taux, son fardeau fiscal global sera un peu plus lourd qu'auparavant en raison de la réduction du crédit d'impôt pour dividendes, de 37,5 à 34 p. 100. C'est le mécanisme dont nous avons discuté en détail la semaine dernière.

J'aimerais maintenant passer aux reports des revenus et des gains en capital. Le premier point, c'est que les rentes d'étalement du revenu, très populaires pendant de nombreuses années, ont été supprimées. Cette disposition s'appliquait à l'origine à toutes les rentes acquises après le 12 novembre 1981, sauf celles qui arrivaient à échéance au plus tard le 31 décembre 1982. En vertu des modifications subséquentes, lorsque des contrats de rente avaient été négociés ou que des montants avaient été versés avant le 13 novembre on peut encore acquérir une rente après cette date, en vertu des anciennes règles, ce qui signifie qu'elle peut encore s'étaler sur quinze ans.

Par ailleurs, ces modifications prévoyaient que pour les rentes arrivant à échéance au plus tard le 31 décembre 1982, le plein montant des revenus admissibles, qui consistent normalement en gains en capital, et en revenus d'artistes et de gens du spectacle, pouvait encore être investi, et que par conséquent, l'impôt pouvait être reporté à l'année 1982.

En 1982, le taux marginal d'imposition des particuliers a diminué; le taux combiné est maintenant de 50 p. 100, de sorte qu'il est profitable pour les personnes qui gagnent ces revenus admissibles d'en retarder la perception jusqu'en 1982 en achetant des rentes qui arriveront à échéance à la fin de l'année.



## [Text]

Installment sale rules were discussed last week by Mr. Gillespie, and I should like to skip that point and go to forward averaging. Up until now we have had a system of general averaging in addition to the deferral of income realization through the purchase of income averaging annuity contracts, capital gains reserves and other reserves. This kind of averaging does not exist now, and the general averaging provisions have also been eliminated.

This has been replaced by a new mechanism which is called forward averaging. I will try to explain how this works. If somebody has a substantial income in one year, which is at least more than 110 per cent of the average adjusted income of the previous three years, he then is eligible for this famous forward averaging. He determines his income that is eligible for averaging. As I mentioned, it is the excess over 110 per cent of the average previous three years' adjusted income. This amount will be determined by the computer system of Revenue Canada and will be printed automatically in the individual's return that is sent to him each year or on a separate form.

He can then claim a deduction from taxable income for all or any part of this excess amount. So, the taxpayer is not taxed at his normal rate in the particular year on that income. He must then pay a special tax—a refundable tax of 50 per cent—on this particular income, which he considers to be forward averaging income. The 50 per cent tax, is the maximum marginal tax rate which will exist starting in 1982. So, the taxpayer has to pay immediately the maximum marginal rate. If the taxpayer's personal income tax rate were lower, he would still have to pay the 50 per cent maximum marginal rate in this particular year.

He then has the option in any future year—assuming his income has dropped to a low marginal rate—to bring this amount which he taxed himself on at 50 per cent earlier, into income and receive a credit for the 50 per cent tax already paid.

Not only does the taxpayer get a credit, but the amount of tax paid is indexed on an annual basis according to the Consumer Price Index, and, equally, his income which he has to bring in at some future date is indexed.

I will give you an example of how this is supposed to work. In the example it is assumed that in year one the taxpayer had a \$30,000 annual income and had an excess income of \$20,000. This would be the excess over 110 per cent of the average previous three years. The taxpayer would be entitled to exclude this amount from his income in year one, but in this particular case, the taxpayer chose to exclude \$10,000.

That being the case, the taxpayer would then have a taxable income of \$32,000, resulting in a tax of \$9,825, but since the taxpayer has excluded the \$10,000 from regular income, he has to pay 50 per cent tax on this as a refundable tax of \$5,000, which is 50 per cent of \$10,000.

So, the total tax in year one is \$14,825, which is greater than the tax he would have paid had he not chosen to forward

## [Traduction]

M. Gillespie a discuté la semaine dernière des règles relatives aux ventes par versements; je laisse donc tomber ce point pour passer directement à l'étalement. Jusqu'ici, nous avons eu un régime de calcul général de la moyenne, en plus des dispositions d'étalement du revenu par l'achat de rentes, de réserves de gains en capital et d'autres réserves. Ce genre d'étalement n'existe plus, et les dispositions relatives au calcul général de la moyenne ont également été supprimées.

Elles ont été remplacées par un nouveau mécanisme d'impôt remboursable d'étalement. Je vais essayer de vous expliquer comment cela fonctionne. Si quelqu'un gagne pendant une année donnée un revenu élevé, équivalent à plus de 110 p. 100 du revenu moyen rajusté des trois années précédentes, il est admissible à ce fameux étalement. Il doit déterminer le revenu admissible pour l'étalement. Comme je l'ai mentionné, il s'agit du montant excédant 110 p. 100 du revenu moyen rajusté des trois années précédentes. Ce montant sera déterminé par ordinateur par le ministère du Revenu et sera imprimé automatiquement sur la formule individuelle de déclaration d'impôt envoyée chaque année au particulier.

Celui-ci peut ensuite réclamer une déduction de son revenu imposable pour la totalité ou une partie de ce montant excédentaire. Ainsi, le contribuable n'est pas imposé au taux normal pour ce revenu au cours de cette année-là. Il doit ensuite verser un impôt spécial, un impôt remboursable de 50 p. 100, sur ce revenu donné, qu'il considère comme un revenu d'étalement. L'impôt de 50 p. 100 représente le taux marginal d'imposition maximum qui sera en vigueur à partir de 1982. Si le taux d'imposition sur le revenu du particulier était plus bas, il devrait quand même payer le taux maximum de 50 p. 100 pour cette année donnée.

Il a aussi la possibilité, en supposant que son revenu est passé à un taux marginal plus bas, de déclarer une autre année ce montant sur lequel il s'est imposé lui-même antérieurement un taux de 50 p. 100 comme étant du revenu et recevoir un crédit pour les 50 p. 100 qu'il a versés plus tôt.

Non seulement le contribuable obtient-il un crédit, mais le montant d'impôt versé est indexé annuellement selon l'indice des prix à la consommation, tout comme le revenu qu'il doit déclarer à une date ultérieure.

Je vais vous donner un exemple de la façon dont ce mécanisme est censé fonctionner. Dans l'exemple, disons qu'au cours de la première année, le contribuable avait un revenu annuel de 30 000 \$ et un revenu excédentaire de 20 000 \$, par rapport aux 110 p. 100 des trois années moyennes précédentes. Le contribuable aura le droit d'exclure ce montant de son revenu pour la première année, mais dans ce cas particulier, supposons que le contribuable a choisi d'exclure 10 000 \$.

Il aurait alors un revenu imposable de 32 000 \$, ce qui entraînerait un impôt de 9 825 \$, mais puisqu'il aurait exclu 10 000 \$ de son revenu régulier, il devrait maintenant verser un impôt de 50 p. 100 sur ce montant, à titre d'impôt remboursable de 5 000 \$ ce qui représente 50 p. 100 de 10 000 \$.

Ainsi, l'impôt total versé au cours de la première année serait de 14 825 \$, ce qui est plus élevé que si le contribuable



*[Text]*

average. So, he voluntarily pays more tax than he normally would, the difference being \$690.

In year two, the taxpayer would then choose to bring in this \$10,000, which he excluded from his income in the year one, but because the inflation rate or the CPI is 10 per cent, he now indexes this income of \$10,000 and brings it in at \$11,000. So, the total income in year two includes the \$10,000 indexed at 10 per cent. The taxpayer computes his tax and then deducts the tax paid in the previous year, but also indexed at 10 per cent, which is \$5,500. The net of this is that the taxpayer has a reduction in tax in year two of \$1,385, and a net reduction for the two years under this example of \$695.

The only reason this individual would have a saving is that his personal marginal tax rate, in year two is less than 50 per cent. The indexation effect of \$1,000 is taxed at less than 50 per cent, and he receives a full credit of 10 per cent on the 50 per cent tax paid in the previous year; therefore, the net tax effect is less.

It has been suggested that this system is more equitable and more beneficial because it applies to income from all sources as opposed to income from income averaging annuity contracts, which could only be purchased from income realized from capital gains, retiring allowances or other specific types of income.

However, the income averaging annuity contracts could be purchased regardless of the threshold of the income over the previous three years. It was a specific amount that could be purchased if someone had realized a capital gain or some other type of income. It was not related to the other types of income or the total income level in a particular year.

Another comment that has been made is that to obtain the deduction under the new system taxpayers only have to part with half of their money, because they are paying 50 per cent tax, while with the income averaging annuities, they had to deposit or invest 100 per cent, and, therefore, did not have the flexibility to invest the remainder.

I think it is fair to say, though, that the return on income averaging annuity contracts is generally greater than the indexing factor under the CPI. In fact, the new system will only be beneficial if someone has a substantial drop in his personal tax rate in future years, otherwise a benefit will not be generated. It will be beneficial for someone who, as in our example, had a constant income of \$30,000 and who owned land for many years and sold it at a substantial capital gain. In that case, the taxpayer would benefit from the new system. Anyone in a 50 per cent tax bracket will not benefit from this forwarding averaging provision.

**Senator Bosa:** What is the criterion for establishing the threshold—what is the amount?

*[Traduction]*

n'avait pas choisi l'étalement. Il paie donc plus d'impôts qu'il ne le ferait normalement, la différence du montant étant de 690 \$.

La deuxième année, le contribuable ajouterait la somme de 10 000 \$ qu'il avait exclue de son revenu de l'année précédente. Toutefois, étant donné que le taux d'inflation ou l'indice des prix à la consommation est de 10 p. 100, ce revenu de 10 000 \$ sera indexé et ainsi il pourra inscrire le montant de 11 000 \$. Ainsi, le revenu total au cours de la deuxième année comprend la somme de 10 000 \$ indexée à 10 p. 100. Le contribuable calcule son impôt et ensuite il déduit l'impôt qu'il a payé l'année précédente, ce dernier montant étant indexé à 10 p. 100, ce qui revient à 5 500 \$. En fin de compte, le contribuable a une réduction d'impôt au cours de la deuxième année de 1 385 \$, et une réduction nette de 695 \$ pour les deux années visées par cet exemple.

Cet individu ferait des économies uniquement parce que son taux marginal d'imposition au cours de la deuxième année est inférieur à 50 p. 100. Le montant de 1 000 \$ résultant de l'indexation est imposé à moins de 50 p. 100 et on lui accorde un crédit de 10 p. 100 sur les 50 p. 100 payés en impôt l'année précédente, ce qui veut dire que l'impôt net perçu est réduit.

Il a été dit que ce régime est plus juste et plus avantageux parce qu'il s'applique au revenu provenant de toutes les sources par opposition à celui gagné de rentes d'étalement du revenu dont l'acquisition ne pouvait se faire qu'en investissant les revenus tirés de gains en capital, d'allocations de retraite ainsi que d'autres types particuliers de revenu.

Toutefois, l'acquisition de rentes d'étalement du revenu était permise, quel que soit le niveau de référence du revenu pour les trois années précédentes. Il s'agissait d'un montant particulier qu'un individu pouvait acquérir en utilisant un gain en capital ou un autre type de revenu. Cela n'avait aucun rapport avec les autres types de revenus ou avec le niveau total de revenu au cours d'une année donnée.

Selon un autre commentaire, on prétend qu'afin d'obtenir une déduction sous le nouveau régime, le contribuable n'a qu'à se défaire de la moitié de son argent, étant donné qu'il est imposé à 50 p. 100, tandis qu'avec les rentes d'étalement du revenu, il fallait qu'il investisse le montant entier ou qu'il en fasse un dépôt, ce qui ne lui permettait pas d'investir autre chose.

Je pense qu'il est cependant juste de dire que le rendement des rentes d'étalement du revenu est généralement plus élevé que le facteur d'indexation fixé selon l'IPC. En fait, le nouveau régime ne sera profitable qu'aux personnes dont le taux d'imposition personnel baissera considérablement au cours des prochaines années; il n'aura aucun avantage pour les autres. Il profitera par exemple au contribuable qui aurait un revenu constant de 30,000 \$, et qui aurait hérité d'un terrain ou en aurait vendu un dont il était propriétaire depuis longtemps, réalisant ainsi d'importants gains en capital. Les contribuables de la tranche d'imposition de 50 p. 100 ne profiteront cependant pas de cette disposition d'étalement.

**Le sénateur Bosa:** Quels sont les critères utilisés pour déterminer le niveau de référence; quel est le montant?

[Text]

**Mr. Birk:** It will be the excess over 110 per cent of the previous three years average adjusted income—presumably, net income.

**Mr. Gillespie:** Average income.

**Mr. Birk:** Average income.

**Mr. Gillespie:** I understand that you have tried to demonstrate the risks that are inherent in this for those who are in the middle or lower income brackets, and that this will only be advantageous if they foresee their income dropping. But looking at someone who is in the highest marginal bracket, would it not be fair to say that there is no risk to them in taking advantage of this forward averaging to the greatest extent, because they cannot lose and might be able to benefit at some future date when they retire and their income has dipped below the limit for the top bracket?

**Mr. Birk:** You are correct that they cannot lose since they have to pay 50 per cent tax in any event. So, they might choose to forward average and pay 50 per cent that is refundable and hope that, either because of retirement or because of termination, and that happens frequently these days, their income rate drops substantially, in which case they would benefit somewhat from the new system.

**Senator Cook:** They can only elect to forward average if their income in that taxation year is 110 per cent?

**Mr. Birk:** In excess of 110 per cent of the average previous three years adjusted income.

**Senator Cook:** Is that 10 per cent more than the average or 100 per cent more? In other words, if the average income for three years was \$100, how much must he have in the year of election?

**Mr. Birk:** More than \$110.

**Senator Cook:** So a man who is on salary and knows he is coming to pension cannot elect, because he cannot take advantage of the drop in the pension because the basis of election does not exist unless his income in that year is 110 per cent of the three years.

**Mr. Birk:** Right. The amounts involved are very substantial. The estimate for 1983-84, just for the repeal of the income-averaging annuities, is \$895 million additional revenue. For 1985 it is \$475 million and for 1986 it is \$445 million. That is the increase in revenue resulting from the repeal of the income-averaging annuity contracts.

**Mr. Gillespie:** Which is the largest revenue effect of any change affecting individuals.

**Senator Cook:** How can the Minister of Finance say it is beneficial to the taxpayer on the one hand, when on the other hand he is going to get \$895 million more?

**Mr. Birk:** He says that the income-averaging annuities apply only to people who make capital gains, to entertainers, to

[Traduction]

**M. Birk:** Il s'agit du montant excédentaire à 110 p. 100 du revenu moyen rajusté—normalement, du revenu net—des trois années précédentes.

**M. Gillespie:** Du revenu moyen.

**M. Birk:** Du revenu moyen.

**M. Gillespie:** Je comprends que vous avez tenté de montrer les risques inhérents à ce régime pour les contribuables à faible ou à moyen revenu, et de prouver que ce régime ne sera avantageux pour eux que s'ils prévoient une baisse de leur revenu. Cependant, si l'on prend les contribuables de la tranche d'imposition la plus élevée, ne serait-il pas juste de dire qu'ils ne risquent rien à profiter de cet étalement le plus possible, parce qu'ils ne peuvent rien perdre et pourraient profiter plus tard de cette disposition, lorsqu'ils prendront leur retraite et que leur revenu sera inférieur à la limite de la tranche la plus élevée?

**M. Birk:** Vous avez raison de dire qu'ils n'ont rien à perdre puisqu'ils doivent payer 50 p. 100 d'impôt de toute façon. Par conséquent, ils peuvent choisir d'étaler leur revenu et de payer un impôt remboursable de 50 p. 100, en espérant que, parce qu'ils auront pris leur retraite ou qu'ils auront perdu leur emploi, ce qui se produit souvent de nos jours, leur revenu baissera substantiellement; dans ce cas, ils profiteraient dans une certaine mesure du nouveau régime.

**Le sénateur Cook:** Ils ne peuvent choisir d'étaler leur revenu que si ce dernier s'élève à 110 p. 100 pour l'année d'imposition. Est-ce exact?

**M. Birk:** S'il dépasse 110 p. 100 de la moyenne du revenu rajusté des trois années précédentes.

**Le sénateur Cook:** Cela représente-t-il 10 p. 100 de plus que la moyenne, ou 100 p. 100 de plus? Autrement dit, si le revenu moyen pour ces trois ans était de \$100, à combien doit-il s'élever pour l'année où le contribuable choisit l'étalement?

**M. Birk:** À plus de \$110.

**Le sénateur Cook:** Donc, un salarié qui sait que sa retraite s'en vient ne peut pas faire ce choix, parce qu'il ne peut profiter de la baisse de son revenu à la retraite que si son revenu pour cette année-là représente 110 p. 100 de celui des trois années précédentes.

**M. Birk:** Exactement. Les montants en cause sont très importants. Les prévisions budgétaires pour 1983-1984, uniquement pour la suppression des rentes d'étalement du revenu, représentent un montant supplémentaire de 895 millions; ce chiffre est de 475 millions pour 1985 et de 445 millions pour 1986. Voilà l'augmentation de revenu qui résulte de la suppression des rentes d'étalement du revenu.

**M. Gillespie:** Ce qui, de tous les changements qui touchent le particulier, a l'effet le plus important sur les revenus.

**Le sénateur Cook:** Comment le ministre des Finances peut-il dire que son régime profite aux contribuables d'une part, alors que d'autre part, il en retirera 895 millions de plus?

**M. Birk:** Il dit que les rentes d'étalement du revenu ne s'appliquaient qu'aux personnes qui réalisaient des gains en



[Text]

artists and to athletes, while the general forward-averaging could apply to anyone.

**Mr. Gillespie:** If I may ask a question, Mr. Birk, which may be unfair because I cannot see the answer myself, what happens on death? You have paid this refundable tax and your income has never gone down so you have never been able to use it. Presumably that is the end of the story?

**Mr. Birk:** Presumably you bring it in at that time and either pay the 50 per cent or, if your rate is lower, claim a refund.

**Mr. Gillespie:** Take advantage by claiming what you can in the year of death.

**Mr. Birk:** You can never pay more than 50 per cent under the new system.

**Senator Roblin:** You can pay more than 50 per cent, if you live in the province of Nova Scotia, because they have just picked up the federal rebate in order to balance off the established programs financing loss. I suspect that that will not be the last province to do that.

**Mr. Birk:** You are correct, Senator Roblin. We in Quebec, even if there is no change, will pay 60 per cent. We are anxiously awaiting next week's budget to see what will happen.

**Mr. Gillespie:** Again to underline the risk for somebody in the lower to middle income bracket of using the forward averaging, they may pay the 50 per cent rate rather than the lower rate and never be able to use it, if they die in the meantime. So it is a payment of extra tax.

**Mr. Birk:** If the provinces were to increase their percentage of the federal rate, then the refundable tax rate would be proportionally higher than 50 per cent.

**Senator Roblin:** Exactly what it was before, I suggest.

**Mr. Gillespie:** Did Nova Scotia increase it, effective 1982?

**Senator Roblin:** I guess so. The budget was last week, anyway.

**Mr. Birk:** Effectively, 50 per cent of the income is deposited here with Revenue Canada as compared to 100 per cent deposited with insurance companies or other institutions entitled to sell income-averaging annuity contracts. In addition to that, however, formerly there was a general averaging which will now no longer exist.

**Senator Cook:** That was an automatic thing, was it not, the general averaging by the department? People did not have an election. It just came into play.

**Mr. Birk:** That is correct. It was computed automatically by the system.

The other aspect relating to the income deferral system is this: Previously, on loans that were used to purchase income-averaging annuities—RRSPs, registered pension plans and

[Traduction]

capital, notamment aux gens du spectacle, aux artistes et aux athlètes, tandis que tout le monde peut profiter de la disposition générale d'étalement.

**M. Gillespie:** M. Birk, si je puis me permettre une question—peut-être injuste puisque je n'en connais pas la réponse moi-même—, qu'arrive-t-il à la mort du contribuable qui a payé cet impôt remboursable, mais qui, comme son revenu n'a jamais baissé, n'a jamais pu en profiter? J'imagine que l'histoire s'arrête là?

**M. Birk:** Il est peut-être possible d'incorporer ce montant au revenu à ce moment-là et de payer l'impôt de 50 p. 100 ou, si le taux est plus bas, demander un remboursement.

**M. Gillespie:** En profiter en réclamant tout ce qui est possible pour l'année de décès.

**M. Birk:** On ne peut jamais payer plus de 50 p. 100 selon le nouveau régime.

**Le sénateur Roblin:** Le contribuable peut payer plus de 50 p. 100 s'il vit en Nouvelle-Écosse, parce que cette province vient d'adopter la remise consentie par le fédéral afin de contrebalancer les pertes subies au titre du financement des programmes établis. J'imagine que ce ne sera pas la dernière province à le faire.

**M. Birk:** Vous avez raison, sénateur Roblin. Au Québec, même s'il n'y a pas de changement, nous paierons 60 p. 100. Nous attendons le budget qui sera présenté la semaine prochaine avec impatience pour voir ce qui arrivera.

**M. Gillespie:** Encore une fois, je tiens à souligner les risques de l'étalement pour les contribuables à faible ou à moyen revenu: ils pourraient bien payer le taux de 50 p. 100 plutôt que le taux plus bas et ne jamais être capables d'en profiter s'ils meurent avant que leur revenu ait baissé. Ils paient donc un impôt supplémentaire.

**M. Birk:** Si les provinces augmentaient leur pourcentage du taux fédéral, le taux remboursable serait proportionnellement plus élevé que 50 p. 100.

**Le sénateur Roblin:** Exactement comme avant, j'imagine.

**M. Gillespie:** La Nouvelle-Écosse a-t-elle augmenté son pourcentage pour 1982?

**Le sénateur Roblin:** Je pense. Le budget a été présenté la semaine dernière de toute façon.

**M. Birk:** En fait, 50 p. 100 du revenu est déposé à Revenu Canada, par comparaison à 100 p. 100 qui est déposé dans des compagnies d'assurance ou d'autres établissements autorisés à vendre des rentes d'étalement du revenu. Cependant, il y avait aussi auparavant le calcul général de la moyenne, qui n'existe plus.

**Le sénateur Cook:** Le Ministère calculait automatiquement la moyenne, n'est-ce pas? Les contribuables n'avaient pas le choix; c'était la règle du jeu.

**M. Birk:** C'est exact. La moyenne était établie automatiquement en vertu du régime.

Le régime de report du revenu comporte un autre aspect: auparavant, l'intérêt sur les prêts utilisés pour acheter des rentes d'étalement du revenu, des REER, des régimes enregis-



[Text]

also deferred profit-sharing plans—the interest on such loans was deductible in computing income. It will not be deductible on loans after November 12, and for loans that did exist previously the interest will come under restricted interest expense, which we discussed last week. Therefore, in order for the interest to be deductible, the taxpayer must have income from investments.

**Senator Bosa:** What additional revenue will that cause?

**Mr. Birk:** Senator, I have a set of comparative rules which will show what the revenue for each item will be. I will go into that in a moment.

**Senator Bosa:** All right, thank you.

**Mr. Birk:** Now, an amendment was brought in so that the income which comes from any of these plans, the income-averaging annuities, the RRSPs, the RPPs and the deferred profit-sharing plans, will be considered to be investment income to the extent that someone has interest expense resulting from loans with which he has purchased such funds. That is to accommodate people who only have income from such vehicles and have borrowed money to acquire them. If they have income flowing from these funds, they can at least deduct the interest to the extent of such income without being caught by the restricted interest rules.

We discussed the rules regarding restricted interest last week.

As requested by the chairman last week, we have prepared a summary of significant budget measures and compared the original proposals with any subsequent amendments. We have indicated on the left what the budgetary revenues or expenses are going to be for these fiscal years. These estimates come directly from the budget papers. They have not been revised following the subsequent amendments.

Starting off with individuals, the reduction in the personal income tax rate from 33 per cent to 34 per cent will have an effect on the budgetary revenue reduction of \$1.09 billion. The prescribed rate of interest was supposed to be 19 per cent starting January 1. It was reduced by subsequent amendments to 16 per cent for the first quarter of 1982, and as of April 1, it was reduced to 15 per cent. The \$1,000 pension exemption per annum will not be available to an individual now if he goes to another job but only if he actually retires. The budgetary estimates are \$10 million in 1983, \$22 million in 84 and 85 and \$25 million in 1986.

With respect to taxable benefits to employees, there are no amendments.

With respect to employee loans, for example, a housing loan, the \$50,000 intent exemption is removed, but as discussed last week, the subsequent amendments phase this in over two years by allowing a \$40,000 exemption for 1982 and \$20,000 in 1983.

**Senator Bosa:** After that what happens?

[Traduction]

très de pension et des régimes de participation différée aux bénéfices était déductible dans le calcul du revenu; il ne le sera plus pour les prêts obtenus après le 12 novembre. Pour ceux qui existaient auparavant, l'intérêt sera assujéti à une restriction des frais d'intérêt, dont nous avons discuté la semaine dernière. Par conséquent, pour que l'intérêt soit déductible, le contribuable devra avoir un revenu de placements.

**Le sénateur Bosa:** Quels revenus supplémentaires cela entraînera-t-il?

**M. Birk:** Sénateur, j'ai ici une série de règles comparatives qui montre quel sera le revenu pour chaque poste. Nous y viendrons dans un moment.

**Le sénateur Bosa:** D'accord, merci.

**M. Birk:** On a adopté une modification selon laquelle le revenu tiré de ces régimes, c'est-à-dire les rentes d'étalement du revenu, les REER, les régimes enregistrés de pension et les régimes de participation différée aux bénéfices, sera considéré comme un revenu de placements dans la mesure où le contribuable doit assumer des frais d'intérêt sur des emprunts qu'il a faits pour l'achat de ces régimes. Cette disposition a été prise pour aider les gens dont le seul revenu provient de ces régimes et qui ont emprunté pour les acquérir. S'ils tirent un revenu de ces régimes, ils peuvent au moins en déduire l'intérêt jusqu'à concurrence du montant réalisé sans être assujettis aux règles relatives à la restriction des frais d'intérêt.

Nous avons discuté de ces règles la semaine dernière.

Comme le président l'a demandé la semaine dernière, nous avons préparé un résumé des mesures budgétaires importantes et comparé les propositions originales avec toutes les modifications subséquentes. Nous avons indiqué à gauche quels seront les revenus et les dépenses budgétaires pour les années financières visées. Ces prévisions viennent directement des documents budgétaires; elles n'ont pas été révisées à la suite des modifications subséquentes.

Commençons par les particuliers; la réduction du taux d'imposition des particuliers, qui passe de 43 à 34 p. 100, entraînera une réduction de 1,09 milliards de dollars dans les revenus budgétaires. Le taux d'intérêt prescrit devait être de 19 p. 100 à partir du 1<sup>er</sup> janvier. En vertu des modifications subséquentes, il est passé à 16 p. 100 pour le premier trimestre de 1982, et à 15 p. 100 à partir du 1<sup>er</sup> avril. L'exemption pour la pension de 1 000 \$ par année ne sera pas accordée au particulier s'il change d'emploi, mais seulement s'il prend effectivement sa retraite. Les prévisions budgétaires sont de 10 millions de dollars pour 1983, 22 millions pour 1984 et 1985 et 25 millions pour 1986.

Il n'y a pas de modification en ce qui a trait aux avantages imposables accordés aux employés.

Quant aux prêts consentis aux employés, par exemple les prêts à l'habitation, l'exemption de 50 000 \$ pour les intérêts a été supprimée. Comme nous en avons discuté la semaine dernière, les modifications subséquentes seront mises en vigueur progressivement sur deux années; l'exemption autorisée sera de 40 000 \$ pour 1982 et de 20 000 \$ pour 1983.

**Le sénateur Bosa:** Qu'est-ce qui arrive par la suite?

[Text]

**Mr. Birk:** After that, there is no interest exemption. Referring to income deferrals, this is the item that we just discussed. Substantial budgetary revenues are forecast as shown in the diagram.

**Senator Cook:** In other words, that \$895 million would go down to \$475 million. It is not in addition to \$475 million.

**Mr. Birk:** It will be \$895 million in 1984 and \$475 million in 1985.

**Senator Cook:** Does that continue to decrease?

**Mr. Gillespie:** There is no projection in the budget papers after 1986.

**Senator Cook:** What is the likelihood that it will be decreased, or is there a figure?

**Mr. Birk:** After the initial year of adjustment the amount is expected to remain fairly constant.

Installment sales also constitute relatively substantial revenue item. There are two figures mentioned here. One is for corporations and the other is for individuals.

**Senator Cook:** You have no estimate as to how these amendments alter that figure?

**Mr. Birk:** No.

You will recall that under the budget proposals there would be no reserves on any of these items—sale of inventory, resource property or capital gain on capital property. The amendment that was brought in permitted a three-year reserve in the case of sale of real property, and where the income therefrom is not a capital gain but is treated as ordinary income. We have received confirmation that the three-year reserve is treated differently from the capital gain reserve in that it is not required that any amount be included in the first and second year, but it could all be included in the third year as long as everything is taxed by the end of the third year. If the property is disposed of as a result of a capital gain, a maximum five-year deferral is permitted and one-fifth has to be brought into income.

**Mr. Gillespie:** This confirmation which you received, Mr. Birk, with respect to the three-year reserve, was this by subsequent release to the one of December 18?

**Mr. Birk:** That is a direct conformation from the Department of Finance.

Referring to income averaging, it will bring in \$250 million per annum starting in 1984, that is the cancellation of the general averaging and replaced by the new averaging provisions as we have discussed.

Referring to retirement payments, a member of a deferred profit-sharing plan who formerly contributed \$5,500 can now only contribute \$3,500. The estimated additional revenue is \$15 million a year. It is not a very substantial sum. The

[Traduction]

**M. Birk:** Par la suite, il n'y a plus d'exemption pour les intérêts. Au sujet des reports de revenu, c'est le point dont nous venons de discuter. Comme l'indique le graphique, on prévoit d'importants revenus budgétaires.

**Le sénateur Cook:** Autrement dit, ce chiffre de 895 millions serait abaissé à 475 millions; il ne s'ajouterait pas à ce dernier montant.

**M. Birk:** Il s'agirait de 895 millions en 1984 et de 475 millions en 1985.

**Le sénateur Cook:** Le montant continue-t-il à diminuer?

**M. Gillespie:** Les documents budgétaires ne comprennent pas de prévisions pour les années après 1986.

**Le sénateur Cook:** Est-il possible qu'il y ait diminution, ou s'il y a un chiffre de référence?

**M. Birk:** Nous prévoyons que le montant va demeurer assez stable après qu'auront eu lieu les rajustements au cours de la première année.

Les ventes par versements constituent également un poste de revenus assez substantiel. Il y a deux chiffres mentionnés ici. Le premier concerne les entreprises, et le deuxième, les particuliers.

**Le sénateur Cook:** Vous n'avez pas d'idée sur la façon dont ces modifications influenceront sur ce chiffre?

**M. Birk:** Non.

Vous vous souviendrez qu'auparavant, il n'y avait pas possibilité de réserve sur les points suivants: vente des stocks, avoirs miniers ou gains en capital sur des biens d'investissement. La modification apportée permettait une réserve de trois ans dans le cas de la vente de biens immobiliers, lorsque ce revenu ne constitue pas un gain en capital, mais est considéré comme un revenu ordinaire. Nous avons reçu confirmation que cette réserve de trois ans est traitée différemment de la réserve pour gains en capital, en ce sens qu'il n'est pas nécessaire d'en déclarer une partie au cours de la première et de la deuxième années; le plein montant pourrait en effet être incorporé au revenu de la troisième année, à condition qu'il soit imposé avant la fin de celle-ci. Dans le cas d'une aliénation d'avoirs qui entraîne un gain en capital, un report maximum de cinq ans est promis, et un cinquième du montant doit être incorporé au revenu.

**M. Gillespie:** Cette confirmation que vous avez reçue, M. Birk, au sujet de la réserve de trois ans, était-elle ultérieure au communiqué du 18 décembre?

**M. Birk:** Il s'agit d'une confirmation directe du ministère des Finances.

Pour ce qui est de l'étalement du revenu, il rapportera 250 millions par année à partir de 1984; je veux parler de la suppression du calcul général de la moyenne et de son remplacement par les nouvelles dispositions d'étalement dont nous avons discuté.

Quant aux paiements à la retraite, le membre d'un régime de participation différée aux bénéfices pouvait auparavant y déposer 5 500 \$, et ne peut maintenant y verser que 3 500 \$. Ce revenu supplémentaire est évalué à 15 millions de dollars



## [Text]

substantial change that was proposed was that if a significant shareholder were a member of the company DPSP, all contributions by the employer would not be a deductible expense. It is estimated that this provides a very small revenue gain. The subsequent amendment disallows only the amount that was contributed on behalf of the significant shareholder i.e. the one who has more than 10 per cent of the shares. In the future, deferred profit-sharing plans where a significant shareholder is a member will not be accepted for registration, which is a sensible way of solving the problem, I suppose.

Also, a small revenue gain is expected to come from the termination of payments for damages and termination of employment. Some of these payments were considered to be capital in nature and were not taxed. They will now be considered to be straight income. There was a restriction on retiring allowances which could be rolled over into an RRSP or registered retirement pension fund. It was \$3,500 times the number of years in which the person was a member of the registered pension plan or deferred profit-sharing plan. Subsequent amendments changed this substantially to \$2,000 per annum where the person was a member of such a registered pension plan or deferred profit-sharing plan.

In respect of years in which the contribution was not made by the employer or did not vest, the roll-over provision is for an amount of \$3,500. Again, that is in the amendment. The effect of all of this is a small revenue gain. Following the amendment, I suppose there is almost none.

Another item is the Dividend Tax Credit, which we discussed before in detail. The projected revenue therefrom is considerable.

I do not have an explanation as to why in 1983 the amount is only \$15 million, and increases substantially thereafter.

**Senator Cook:** I was going to say that the \$140 million and the \$155 million could be seriously affected by the decrease in dividends which is taking place.

**Mr. Birk:** A very significant item, and an item which created a great deal of attention, was the soft costs on rental properties which had to be capitalized if incurred after November 12, 1981. The actual revenue therefrom is very little.

This was changed subsequently to the effect that the soft costs can still be deducted from income, provided the footings were in place before January 1, 1982, or, if there was a substantially advanced agreement in writing entered into before budget date and the footings are in place by May 31, 1982.

A very significant item is restricted interest expense. With the subsequent amendments, these revenue forecasts will most likely reduce substantially in 1984 and 1985.

## [Traduction]

par année; il ne s'agit pas d'un montant très important. Le changement le plus considérable qui a été proposé, c'est que si un actionnaire important contribue à un régime de participation différée aux bénéfices de la société, toute les contributions de l'employeur ne seront pas considérées comme de dépenses déductibles. On pense que cette disposition assurera un gain très minime en termes de revenus. La modification subséquente n'interdit que les montants versés au nom d'un actionnaire important, c'est-à-dire celui qui détient le plus de 10 p. 100 des actions. À l'avenir, lorsqu'un actionnaire important contribuera à un régime de participation différée aux bénéfices, il ne sera plus autorisé à demander cette déduction, ce qui est selon moi une façon sensée de résoudre le problème.

Par ailleurs, on s'attend à ce que les revenus augmentent légèrement grâce à la suppression des dispositions relatives aux paiements d'indemnité et aux paiements de cessation d'emploi. Certains de ces paiements étaient considérés comme du capital, et n'étaient donc pas imposés. Ils seront maintenant considérés comme un revenu ordinaire. Il y avait une restriction sur les allocations de retraite qui pouvaient être transférées dans un REER ou un régime enregistré de pension; il s'agissait de 3 500 \$ pour chaque année au cours de laquelle le contribuable était membre d'un régime enregistré de pension ou d'un régime de participation différée aux bénéfices. Les modifications subséquentes ont ramené ce montant à 2 000 par année pendant laquelle le contribuable était membre d'un de ces régimes; il s'agit d'une baisse substantielle.

Pour les années pendant lesquelles la contribution n'a pas été faite par l'employeur ou n'a pas été dévolue, la disposition de transfert s'applique à un montant de 3 500 \$. Encore une fois, il s'agit de la modification. Il résultait de tout cela un léger gain en termes de revenus. À la suite de la modification, j'imagine que ce gain a été à peu près annulé.

Il y a aussi le crédit d'impôt pour dividendes, que nous avons examiné de près. Nous prévoyons que le revenu provenant de cette source sera considérable.

Je ne pourrais pas expliquer pourquoi le montant n'est que de 15 millions en 1983 et augmente substantiellement par la suite.

**Le sénateur Cook:** J'allais dire que ces chiffres de 140 millions et de 155 millions pourraient être sensiblement modifiés par la réduction des dividendes que nous constatons.

**M. Birk:** Il y a aussi un point très important, qui a suscité beaucoup d'intérêt: les frais annexes pour les propriétés locatives, qui devaient être capitalisés s'ils étaient engagés après le 12 novembre 1981. Le revenu réel tiré de cette source est très faible.

Cette disposition a ensuite été modifiée, de sorte que les frais annexes peuvent encore être déduits du revenu à condition que les fondations aient été en place avant le 1<sup>er</sup> janvier 1982, ou que des dispositions écrites en ce sens aient été prises avant la date du budget et que les fondations soient censées être en place avant le 31 mai 1982.

La restriction des frais d'intérêt est également très importante. Avec les modifications subséquentes, le revenu prévu diminuera probablement beaucoup en 1984 et 1985.



**[Text]**

Effectively, the amendment was to the effect that if there were an investment in shares of Canadian corporations, \$10,000 of interest could be deducted against any other income. The interest is fully deductible from any income if the loan was made to purchase shares in a private Canadian corporation in which the shareholder held at least 10 per cent, and it was a qualifying corporation.

With respect to other loans for the purchase of investment property, there were no transitional provisions. The restrictions are not applicable to business loans, and the first time purchaser of a MURB is not affected.

An amendment was made to phase in this restricted interest expense and permit to deduct two-thirds of the so-called restricted interest in 1982 against other income, and one-third in 1983.

It is interesting to note that the accrued investment income measure is projecting a revenue increase of only \$60 million in 1986.

Just to refresh your memories as to what this accrued investment income is, there is a three-year accrual of any income from investments in bonds, debentures, mortgages and any other debt instrument, as well as life insurance policies, which we heard submissions on last week, as well as on any annuities.

The amendment to these measures is a postponement for one year. For example in the case of a debt instrument, the three-year accrual will only count from the first anniversary date after November 12; in the case of annuities, it is the first anniversary date after 1981. So, the realization of the three-year accrual has been pushed forward.

As far as life insurance policies are concerned, I understand that representatives from the insurance companies are discussing this with officials from the Department of Finance, and that they are attempting to exclude certain policies from the deemed accrual income measure.

Again, the expected total revenue in 1986 from this rather extensive measure is only \$60 million.

**Senator Bosa:** That has not been broken down?

**Mr. Birk:** No.

**Senator Bosa:** They have lumped together all of those provisions?

**Mr. Birk:** Yes. I presume there are detailed figures available but those published are in total only.

**Senator Godfrey:** Can you give us any indication as to what will happen to the sale of whole life policies?

**Mr. Birk:** We received testimony on that last week from representatives of the Canadian Life Underwriters Association. They estimated a reduction between 40 and 50 per cent in whole life insurance policies.

**[Traduction]**

En fait, la modification est la suivante: dans les cas de l'acquisition d'actions de sociétés canadiennes, il est possible de déduire 10 000 \$ d'intérêt sur tous les autres revenus. L'intérêt est pleinement déductible de tout revenu si l'emprunt a été fait pour acheter des actions d'une société privée qui verse des dividendes, dont l'actionnaire détient au moins 10 p. 100 des parts et qui est une société admissible.

En ce qui a trait aux autres prêts pour l'achat de biens en capital, il n'y avait pas de disposition transitoire. Les restrictions ne s'appliquent pas aux prêts commerciaux et ne touchent pas le premier acheteur d'un immeuble résidentiel à unités multiples.

Une modification a été apportée pour introduire graduellement cette restriction des frais d'intérêt et pour permettre de déduire sur les autres revenus deux tiers de ces intérêts restreints en 1982, et un tiers en 1983.

Il est intéressant de noter que la mesure relative aux revenus de placement courus ne permettra d'augmenter les revenus que de 60 millions en 1986.

Pour vous rafraîchir la mémoire sur ce que sont les revenus de placement courus, il y a accumulation sur trois ans de tout revenu provenant d'un investissement sous forme d'obligations, garanties et non garanties, d'hypothèques ou de tout autre titre de créance, de même que des polices d'assurance-vie, sur lesquelles nous avons entendu des mémoires la semaine dernière, et de toutes les formes de rentes.

Selon la modification apportée à cette mesure, il ne peut y avoir report que pour un an. Par exemple, dans le cas d'un titre de créance, l'accumulation sur trois ans ne comptera qu'à partir de la date du premier anniversaire après le 12 novembre; dans le cas des rentes, il s'agit du premier anniversaire après 1981. Par conséquent, le début de l'accumulation de trois ans a été reporté.

En ce qui concerne les polices d'assurance-vie, je crois savoir que des représentants des compagnies d'assurance en discutent actuellement avec des représentants du ministère des Finances, et qu'ils tentent d'exclure certaines polices de la mesure relative au revenu accumulé considéré comme imputé.

Encore une fois, les recettes totales prévues en 1986 à la suite de cette mesure plutôt étendue ne sont que de 60 millions de dollars.

**Le sénateur Bosa:** Ce montant n'a pas été détaillé?

**M. Birk:** Non.

**Le sénateur Bosa:** On a réuni toutes ces dispositions?

**M. Birk:** Oui. je présume que des chiffres détaillés sont disponibles, mais ceux qui ont été publiés représentent des montants totaux.

**Le sénateur Godfrey:** Pouvez-vous nous indiquer ce qui arrivera avec la vente de polices d'assurance-vie entière?

**M. Birk:** La semaine dernière, nous avons entendu des témoignages à ce sujet de représentants de l'Association des assureurs-vie du Canada. Ils ont prévu une réduction d'entre 40 et 50 p. 100 de la vente de polices d'assurance-vie entière.

[Text]

**Senator Godfrey:** I am wondering whether, in computing the \$60 million, the department made the assumption there would be a reduction in sales.

**Mr. Birk:** I could not say.

**Senator Cook:** In future years, there is not likely to be any dramatic increase in that figure of \$60 million, is there? It may increase a little over the years as the volume of insurance increases, but the value will be decreased by death payments, so there will not be a marked increase in the \$60 million, will there?

**Mr. Birk:** Unless Canadian taxpayers invest heavily in instruments which only pay interest at intervals exceeding three years, which is unlikely to happen.

**Senator Cook:** Just limiting it to life insurance policies alone, is there likely to be any great increase in the figure of \$60 million in future years?

I ask you that because representatives from the life insurance industry said that it would be socially beneficial to encourage people to buy life insurance. Of course, that could be offset if there are tremendous increases to revenue. It will not be marked increase, though.

**Mr. Gillespie:** I do not think this measure was introduced as a revenue-getting measure. I think it was introduced to prevent perceived abuses where people were deferring receipt of their income.

**Senator Cook:** Would that objective not be obtained by putting a limit on the amounts?

**Mr. Gillespie:** Do you mean a limit on the amounts they could invest and defer?

**Senator Cook:** Yes, that any one taxpayer could invest in any one instrument?

**Mr. Gillespie:** I suppose that would be one way of eliminating it. I do not know what went on in the policy discussions which led up to this measure, but we could ask that of the officials from the department when they appear before the committee.

**Mr. Birk:** With respect to life insurance, the cost basis was to exclude the elements of the risk factor. Subsequent amendments restricted this to policies issued after November 12, 1981, and not to policies issued previously. The major change was the taxation on death of the excess of the cash surrender value over the cost basis of the policy. There have been no subsequent amendments to this policy.

**Senator Bosa:** In effect, that was the reintroduction of a measure that had been introduced in 1977. It was contained in the 1977 budget but was removed by the then Minister of Finance in 1977 because he thought it was unfair. It is now being reintroduced.

[Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** Je me demande si le ministère, lorsqu'il a calculé le montant de 60 \$ millions de dollars, a émis l'hypothèse que les ventes diminueraient.

**M. Birk:** Je ne pourrais le dire.

**Le sénateur Cook:** Dans les années à venir, il est peu probable que ce montant de 60 millions de dollars augmentera considérablement, n'est-ce pas? Il risque d'augmenter légèrement au cours des années avec l'augmentation du volume des polices d'assurance, mais leur valeur diminuera à la suite du versement de prestations de décès, alors le montant de 60 millions de dollars n'augmentera pas sensiblement, n'est-ce pas?

**M. Birk:** A moins que les contribuables canadiens n'investissent considérablement dans des contrats qui ne rapportent des intérêts qu'à des intervalles de plus de trois ans, ce qui est peu probable.

**Le sénateur Cook:** Si on s'en tient aux polices d'assurance-vie, est-il probable que le montant de 60 millions de dollars augmentera grandement dans les années à venir?

Je vous pose cette question parce que des représentants de l'industrie de l'assurance-vie ont déclaré qu'il serait avantageux, sur le plan social, d'encourager la population à acheter des polices d'assurance-vie. Évidemment, cela pourrait être neutralisé si les recettes augmentent énormément. L'augmentation ne sera cependant pas sensible.

**M. Gillespie:** Je ne pense pas que cette mesure a été adoptée comme une mesure visant à toucher des recettes. Je pense qu'elle a été adoptée pour éviter les abus soupçonnés lorsque des personnes diffèrent le moment de toucher leur revenu.

**Le sénateur Cook:** Ne pourrait-on pas atteindre cet objectif en limitant les montants?

**M. Gillespie:** C'est-à-dire en imposant une limite sur les montants qu'elles pourraient investir et différer?

**Le sénateur Cook:** Oui, les montants qu'un contribuable pourrait investir dans quelque contrat que ce soit?

**M. Gillespie:** Je suppose que ce serait une façon d'éliminer les abus. Je ne sais pas ce qui s'est passé au cours des discussions sur les polices qui ont abouti à cette mesure, mais nous pourrions le demander aux représentants du ministère lorsqu'ils comparaitront devant le comité.

**M. Birk:** En ce qui a trait aux répercussions de cette mesure sur l'assurance-vie, le prix de base visait à exclure les éléments du facteur risque. Des modifications ultérieures ont restreint cela aux polices délivrées après le 12 novembre 1981, et non à celles qui l'ont été antérieurement. Le principal changement a été l'imposition, au décès du souscripteur, de la fraction de la valeur de rachat du contrat qui est en excédent du prix de base de la police. Il n'y a eu aucune modification ultérieure à cette mesure.

**Le sénateur Bosa:** En effet, il s'agissait de la réadoption d'une mesure qui avait été adoptée en 1977. Elle paraissait dans le budget de 1977, mais avait été supprimée par le ministre des Finances d'alors, car il la considérait injuste. On est maintenant en train de la réadopter.



[Text]

**Mr. Birk:** That is the report to which the chairman referred last week.

**Senator Cook:** It was withdrawn for further study. I believe that is what they said.

**Mr. Birk:** There was a provision that life insurance issued in connection with an RRSP would have to be removed before July 1982 in order that the RRSP would qualify as such. This has now been amended so that it would not apply to life insurance that existed on December 31, 1981. Following representation, it was recognized that certain people would not be in a position otherwise to get life insurance coverage.

With respect to professionals, and we discussed this in our first meeting, bringing in the work in progress, there was supposed to be no deduction for fiscal years ending after 1981. The amounts shown here are quite substantial, if one considers that the \$75 million in 1984 was to be borne by a relatively small number of professionals. While the total amount is not significant, the few people involved would feel a considerable impact. The amounts shown underneath are for professional corporations.

The subsequent change is that these will have to be phased in over two years and will be deferred for one year. One-half of the work in progress in brought into income in 1983 and the remainder in 1984. So it is phased in over that period of time.

Something Mr. Gillespie will be dealing with in more detail is the effect on business income. A very substantial measure is the reduction in capital cost allowance in the year of acquisition. The revenue therefrom is quite substantial. The upper line shown is for individuals and the lower line is for corporations. In fact, this is the most significant item in the budget forecast resulting from any measures taken in this particular budget.

**Senator Godfrey:** Does that mean that the Department of Finance thinks that in 1986 we will have half as much spending on capital projects as in 1983 and that there will be a revenue gain of only \$435 million as compared to \$1.1 billion?

**Mr. Birk:** No senator, I think it means that the additional revenue is substantial in the initial year but less in future years when the capital cost allowance, deferred from the initial year, is claimed. The projections indicate that over a period of time revenue will increase moderately as capital expenditures increase.

**Senator Cook:** That means, in effect, that they have only six months' depreciation.

**Mr. Birk:** Effectively, that is what it means.

**Senator Cook:** They are still ahead, if their financial year ends December 31 and they have bought in November or December.

**Mr. Birk:** The major adjustment or amendment brought in in connection with that was that it is not to apply if the property is acquired by May 31, 1982, under a written agree-

[Traduction]

**M. Birk:** Il s'agit du rapport auquel le président faisait allusion la semaine dernière.

**Le sénateur Cook:** Il a été retiré pour une plus ample étude. C'est ce qu'on a dit, si je ne me trompe.

**M. Birk:** Une disposition stipulait que la police d'assurance-vie délivrée conjointement à un REER devrait être supprimée avant le 1<sup>er</sup> juillet 1982 de sorte que le REER puisse être applicable. Cette disposition a maintenant été modifiée de sorte qu'elle n'est pas applicable aux polices d'assurance-vie en vigueur le 31 décembre 1981. A la suite de certaines démarches, il a été reconnu que certaines personnes ne seraient pas en mesure autrement de souscrire à une police d'assurance-vie.

En ce qui a trait aux professionnels, et nous en avons discuté à notre première réunion, et de l'inclusion des travaux en cours, il était censé n'y avoir aucune déduction pour les années financières se terminant après 1981. Les montants indiqués ici sont assez considérables, si l'on songe que le montant de 75 millions de dollars prévu en 1984 devait être supporté par un nombre relativement faible de professionnels. Bien que le montant total ne soit pas considérable, les quelques personnes en cause s'en ressentiraient beaucoup. Les montants indiqués en-dessous concernent les sociétés professionnelles.

La modification ultérieure, c'est que ces montants devront être étalés sur deux ans et seront différés pendant un an. La moitié des travaux en cours est ajoutée au revenu en 1983 et le reste en 1984. Ils sont donc étalés sur cette période.

Monsieur Gillespie nous donnera plus de détails sur l'effet des modifications sur le revenu des entreprises. Une mesure très importante est la réduction de la déduction pour amortissement pendant l'année d'acquisition d'un bien. Les recettes qui en découlent sont très importantes. La ligne supérieure concerne les particuliers et la ligne inférieure, les sociétés. En fait, c'est là le point le plus important des prévisions budgétaires qui découle de toute mesure prise dans ce budget.

**Le sénateur Godfrey:** Est-ce à dire que le ministère des Finances pense qu'en 1986, les dépenses pour des travaux d'immobilisation seront réduites de moitié par rapport à 1983 et que la perte ou le gain de recettes sera de 435 millions de dollars, au lieu de 1,1 milliard?

**M. Birk:** Non sénateur, si je ne me trompe, cela signifie qu'au cours de la première année les recettes supplémentaires sont importantes mais qu'elles diminuent dans les années à venir lorsque la déduction pour amortissement est réclamée. Les prévisions indiquent qu'après un certain temps, les recettes augmenteront légèrement au fur et à mesure que les immobilisations s'accroissent.

**Le sénateur Cook:** Cela signifie, en réalité, que ces biens n'ont que six mois de dépréciation.

**M. Birk:** C'est effectivement ce que cela signifie.

**Le sénateur Cook:** Elles ont toujours les devants, si leur année financière se termine le 31 décembre et elles ont acheté ces biens en novembre ou en décembre.

**M. Birk:** Le principal rajustement ou modification apporté à ce sujet, c'est que cette disposition ne doit pas s'appliquer si les biens ont été acquis avant le 31 mai 1982, aux termes d'une



*[Text]*

ment prior to November 13. There were also certain possibilities for transfers between parent and subsidiary, and Mr. Gillespie will deal with that in more detail.

**Senator Godfrey:** Is there some suggestion that in the United States they do it on a pro rata basis? In other words, if you acquire it in June you get six months, but if you acquire it in December you get one month. Why would they not do that here?

**Mr. Birk:** The American system is not as generous as the Canadian system in many respects, although it has been liberalized in 1982.

**Senator Godfrey:** I realize that in the American system, for instance, you could not take any capital cost allowance for a factory until the factory was actually in operation, and it might take three years to build. Perhaps it was just a suggestion that I heard that it should be put on a pro rata basis, depending on the month in the year in which it was acquired.

**Mr. Birk:** I am not certain but it seems to me the U.S. system allows one half the rate in the year of acquisition or on the monthly pro rated basis at the option of the taxpayer.

Another item which was proposed had to do with loans to non-resident corporations. A foreign subsidiary, for instance, could borrow from the Canadian parent for use in its business and it was not necessary to charge interest on that loan. It is proposed that the 15 per cent interest that is prescribed on a quarterly basis will be applicable to such loans. The estimate of revenue depends on the behavioural response of the parties. Presumably that means that if the parties convert their loans into preferred or common shares, this would not apply therefore no revenue would result therefrom. A subsequent amendment brought in was that it would only be applicable for pre-November 13 loans after 1982, and it would also not be applicable if a reasonable rate of interest was charged to the foreign subsidiary. The small business deduction which was \$150,000 is now \$200,000 per year with a maximum overall rate of \$1 million. That is the income which can be taxed at the lower rate. The cost of this measure is indicated to be \$50 million increasing annually by \$5 million.

**Senator Bosa:** You mean the revenue, not the cost?

**Mr. Birk:** That would be the cost because an extra \$50,000 per year would be taxed at a lower rate. On the other hand, a new tax has been imposed equal to 12.5 per cent on any dividends which have been paid out of the income that was subject to the small business tax rate. If a corporation benefited from the \$1 million small business deduction, subsequent dividends paid by that corporation out of that income are subject to a 12.5 per cent tax in the corporation. The extra revenue to be generated therefrom is quite considerable.

*[Traduction]*

entente écrite conclue avant le 13 novembre. Il y avait également certaines possibilités de transfert entre la société-mère et ses filiales. M. Gillespie nous donnera plus de détails à ce sujet.

**Le sénateur Godfrey:** Doit-on entendre qu'aux États-Unis, on fait un calcul proportionnel? En d'autres termes, si quelqu'un achète un bien en juin, il a six mois de dépréciation, mais s'il l'achète en décembre, il en a un mois. Pourquoi ne fait-on pas la même chose ici?

**M. Birk:** Le régime américain n'est pas aussi généreux que le canadien sous de nombreux aspects, bien qu'il ait été libéralisé en 1982.

**Le sénateur Godfrey:** Je me rends compte que dans le régime américain, par exemple, on ne peut réclamer aucune déduction pour amortissement pour une usine tant qu'elle n'est pas en activité, et pourtant, il a peut-être fallu trois ans pour la construire. Peut-être n'est-ce qu'une suggestion que j'ai entendue, c'est-à-dire que la déduction devrait être assujettie à un calcul proportionnel, en fonction du mois de l'année au cours de laquelle les biens ont été achetés.

**M. Birk:** Je n'en suis pas certain mais il me semble que le régime américains permet au contribuable de réclamer la moitié du taux au cours de l'année durant laquelle l'acquisition a eu lieu ou bien de l'assujettir à un calcul proportionnel mensuel.

Une autre proposition concernait les prêts à des non-résidents. Une filiale étrangère, par exemple, pouvait emprunter de la société-mère canadienne et utiliser cet argent dans son entreprise et il n'était pas nécessaire de lui demander des intérêts pour cet emprunt. Il est proposé que le taux d'intérêt de 15 p. 100 qui est prescrit sur une base trimestrielle s'applique à ces prêts. Les recettes prévues dépendent de la réaction des parties. On présume que cela signifie que, si les parties convertissent leurs prêts en actions privilégiées ou ordinaires, le taux d'intérêt ne s'appliquera pas et par conséquent, aucun revenu n'en découlera. Une modification ultérieure apportée à cet égard était que le taux d'intérêt ne s'appliquerait que pour les prêts consentis avant le 13 novembre, après 1982, et qu'il ne serait pas applicable, si un taux raisonnable était demandé à la filiale étrangère. La déduction pour petite entreprise, qui était de 150 000 \$, s'élève maintenant à 200 000 \$ par année, jusqu'à concurrence d'un taux global de 1 million de dollars. C'est le revenu qui peut être imposé au taux réduit. Le coût de cette mesure est, selon les indications, de 50 millions de dollars, et il augmente chaque année de 5 millions.

**Le sénateur Bosa:** Vous parlez du revenu, et non du coût?

**M. Birk:** Il s'agirait du coût, parce que 50 000 \$ supplémentaires par année seraient imposés à un taux réduit. D'autre part, un nouvel impôt de 12,5 p. 100 a été exigé sur tout dividende payé à même le revenu assujetti au taux d'imposition des petites entreprises. Si une société bénéficiait de la déduction pour petite entreprise de 1 million de dollars, les dividendes ultérieurs versés par cette société, à même ce revenu, sont assujettis à un impôt de 12,5 p. 100 dans la société. Les recettes supplémentaires qui en découlent sont assez considérables.

*[Text]*

A measure which we will be discussing in further detail is that heretofore when a company paid a dividend it could, in fact, replenish this \$750,000 cumulative deduction account by paying a dividend. Therefore, a company could maintain its position at that level. This will not be the case in the future because the new limit of \$1 million, once attained, cannot be reduced. It is interesting to note that the gain estimated therefrom is indicated to be a small revenue gain.

The other major changes were in the areas of corporate reorganizations, amalgamations, roll-overs and share-for-share exchanges, which rules were to terminate in 1981. Fortunately, this is postponed at least for one year, and it is now applicable to 1983 and thereafter, unless further amendments come forward. The existing rules will continue to apply in 1982 under the present act. These are what I consider to be the more important budget measures and the subsequent amendments thereto.

**Senator Stollery:** On a small business deduction, is that 12.5 per cent tax a way of increasing taxation against someone who has formed a so-called personal service corporation? That is not a way of getting another 12.5 per cent out of it, is it?

**Mr. Birk:** No, that is part of the integration process and is not related to the personal service corporation. It refers to any small business corporation that has benefited from this lower rate. The company will have to pay another 12.5 per cent tax. Because the income has suffered only approximately 25 per cent tax and the individual does get the full dividend tax credit when he pays himself the dividend, the total tax burden is considered to be insufficient.

**Senator Cook:** That is actually paid by the corporation, not by the individual?

**Mr. Birk:** Yes, but in a closely held corporation, it is effectively the same thing.

**Senator Cook:** But it is the shareholder who gets the same dividend credit as heretofore and the corporation is paying the 12.5 per cent. That is not unreasonable.

**Mr. Birk:** But this is a tax in addition to the normal tax burden.

**Senator Godfrey:** But the lower rate for the small business corporation is to permit them to grow and reinvest their money. That is why that rate was put in. If they are going to pay out their dividends, they are going to pay tax like everyone else.

**Mr. Birk:** The theory now is that once a corporation has reached \$1 million it is not considered to be small and should not be able to pay out the dividend, have the shareholders pay tax and then reinvest the same amount of money into the corporation, and continue the low tax rate.

**Senator Cook:** But the 12.5 per cent is on top of that?

*[Traduction]*

Une mesure, que nous discuterons plus en détail, c'est que jusqu'ici, lorsqu'une société paye un dividende, elle peut en fait renflouer cette déduction cumulative de 750 000 \$ en payant un dividende. Par conséquent, une compagnie pourrait conserver sa position à ce niveau. Ce ne sera pas le cas à l'avenir, parce que, une fois atteinte, la nouvelle limite de 1 million de dollars ne peut être réduite. Il est intéressant de noter que le gain prévu du versement de ce dividende est considéré comme un faible gain sur le revenu.

Les autres grandes modifications portaient sur les réorganisations des sociétés, les fusions, les réinvestissements et les échanges d'actions au pair, qui devaient prendre fin de 1981. Heureusement, ceci a été retardé d'au moins un an et s'applique maintenant à l'année 1983 et les années suivantes, à moins que d'autres modifications ne soient proposées. Les règles existantes continueront de s'appliquer en 1982, aux termes de la loi actuelle. Ces mesures budgétaires sont à mon sens les plus importantes avec les modifications ultérieures qui y sont apportées.

**Le sénateur Stollery:** Dans une déduction pour petite entreprise, cette taxe de 12,5 p. 100 est-elle une façon d'augmenter l'impôt de quelqu'un qui a formé une compagnie pour assurer des services personnels? Ce n'est pas une façon d'imposer 12,5 autres pour cent, n'est-ce pas?

**M. Birk:** Non, cela fait partie du processus d'intégration qui n'a rien à voir avec la société offrant des services personnels. Cette déduction concerne toute petite entreprise qui a bénéficié du taux réduit d'imposition. La compagnie devra payer un autre 12,5 p. 100 d'impôt. Comme le revenu n'a été imposé qu'à environ 25 p. 100 et que la personne reçoit tout le crédit d'impôt pour dividendes lorsqu'elle paie elle-même le dividende, le fardeau fiscal total est considéré comme étant insuffisant.

**Le sénateur Cook:** Cette taxe est réellement payée par la société, et non pas par la personne?

**M. Birk:** Oui, mais dans une société fermée, c'est effectivement la même chose.

**Le sénateur Cook:** Mais c'est l'actionnaire qui obtient le même crédit pour dividendes qu'auparavant et la société qui paye le 12,5 p. 100. C'est raisonnable.

**M. Birk:** Mais il s'agit d'un impôt qui s'ajoute au fardeau fiscal habituel.

**Le sénateur Godfrey:** Mais le taux réduit pour la petite entreprise vise à lui permettre de prendre de l'expansion et de réinvestir son argent. C'est la raison pour laquelle ce taux a été établi. Si les petites entreprises payent leurs dividendes, elles paieront de l'impôt comme tout le monde.

**M. Birk:** On part actuellement du principe qu'une fois qu'une société a atteint un revenu de 1 million de dollars, elle n'est plus considérée comme une petite entreprise et elle ne devrait pas pouvoir payer le dividende, faire payer l'impôt par les actionnaires, puis réinvestir le même montant dans son entreprise et continuer à bénéficier du taux réduit d'imposition.

**Le sénateur Cook:** Mais le 12,5 p. 100 s'ajoute à cela?



[Text]

**Mr. Birk:** It is in addition because it was felt that the combined tax of the corporate income and the dividends to the shareholder is insufficient.

**Senator Roblin:** I suggest the practical effect of this, however, is to decrease to some extent the amount of capital available for these small firms. In addition to that, many of the owners do not draw the money out—not because they cannot use it—or take a low salary in order to bolster their cash position. Now when they draw it out they are confronted with this tax.

**Mr. Birk:** That is right.

**Senator Cook:** Another way to look at it is that it is a way to encourage them to keep the money in the company.

**Senator Bosa:** Or to discourage them from taking it out.

**Senator Cook:** In other words, when they accumulate the \$1 million, they are no longer a small corporation. As far as this item is concerned, it is to encourage them to keep the money in where they got the preferential rate.

**Senator Godfrey:** In order that they may build the company up.

**Mr. Birk:** We made a comparison with the United States earlier. The United States has lower tax rates for corporations on a sliding scale up to \$100,000 of income.

**Senator Godfrey:** For which corporations?

**Mr. Birk:** For all corporations.

**Senator Godfrey:** Do they have dividend tax credits?

**Mr. Birk:** No, but there is a lower tax rate on the additional amount of income.

**Senator Roblin:** They are taxed on whatever the income.

**Senator Cook:** They also have a very heavy deficit.

**Senator Bosa:** Is there a provision for linking the maximum amount of \$1 million to the inflation rate?

**Mr. Birk:** No, but, traditionally, since 1972 the amount has been increased every two or three years.

**Senator Bosa:** It was increased from \$400,000 to \$1 million.

**Mr. Birk:** The annual limit was \$50,000 in 1972, \$100,000 in 1974, \$150,000 in 1976 with corresponding maximum limits of \$400,000, \$500,000 and \$750,000, and it has now reached \$1 million. Presumably, it will continue to increase.

**Senator Roblin:** May I ask a question about that 12.5 per cent? If the dividend is payable to a second-owned corporation, does the tax apply at the time of the payment to the second corporation, or when the second corporation pays the dividend to a shareholder?

[Traduction]

**M. Birk:** Il s'y ajoute, parce qu'on a jugé que l'impôt combiné sur le revenu de la société et sur les dividendes payés à l'actionnaire est insuffisant.

**Le sénateur Roblin:** A mon avis, l'effet pratique de cette proposition est cependant de diminuer dans une certaine mesure la quantité de capital disponible pour ces petites entreprises. En outre, de nombreux propriétaires ne retirent pas l'argent—non pas parce qu'ils ne peuvent l'utiliser—ou ne touchent pas un salaire inférieur afin de soutenir leur situation de caisse. Maintenant lorsqu'ils le retirent, ils doivent faire face à cet impôt.

**M. Birk:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** Autrement dit, c'est un moyen de les encourager à garder l'argent dans la compagnie.

**Le sénateur Bosa:** Ou de les décourager de le retirer.

**Le sénateur Cook:** En d'autres termes, lorsqu'ils accumulent le million de dollars, ils ne sont plus considérés comme de petites entreprises. En ce qui concerne ce point, on vise à les encourager à garder l'argent là où ils ont obtenu le taux privilégié.

**Le sénateur Godfrey:** Afin qu'ils puissent assurer l'expansion de la société.

**M. Birk:** Nous avons établi plus tôt une comparaison avec le régime américain. Les États-Unis imposent des taux d'intérêt réduits aux sociétés, d'après une échelle mobile allant jusqu'à concurrence de 100 000 \$ de revenu.

**Le sénateur Godfrey:** Pour quelles sociétés?

**M. Birk:** Pour toutes les sociétés.

**Le sénateur Godfrey:** Est-ce qu'elles ont des crédits d'impôt pour dividendes?

**M. Birk:** Non, mais elles ont un taux réduit d'imposition sur le montant supplémentaire de revenu.

**Le sénateur Roblin:** Leur revenu, quel qu'il soit, est imposé.

**Le sénateur Cook:** Elles ont également subi un très gros déficit.

**Le sénateur Bosa:** Y a-t-il une disposition permettant de lier le montant maximal de 1 million de dollars au taux d'inflation?

**M. Birk:** Non, mais depuis 1972, le montant a toujours été augmenté tous les deux ou trois ans.

**Le sénateur Bosa:** Il est passé de 400 000 à 1 million de dollars.

**M. Birk:** En 1972 la limite annuelle était de 50 000 \$, en 1974 elle est passée à 100 000 \$, et en 1976 elle se chiffrait à 150 000 \$, les limites maximales correspondantes étant de 400 000 \$, 500 000 \$ et 750 000 \$ et ce montant a maintenant atteint 1 million de dollars. On présume qu'il continuera d'augmenter.

**Le sénateur Roblin:** Puis-je poser une question sur ce 12,5 p. 100? Si le dividende est payable à une société qui appartient à une deuxième entreprise, l'impôt s'applique-t-il au moment où le paiement est versé à la deuxième entreprise ou lorsque la deuxième entreprise paye le dividende à un actionnaire?



[Text]

**Mr. Birk:** Where the dividend is paid to a controlling parent the tax it would apply when the second corporation pays it to the individual shareholder. In any other case the tax is due upon payment of the dividend.

**Senator Cook:** Why does it not apply when the first one is paid? I would think that when the dividend is paid would be the time it would apply.

**Senator Roblin:** But in corporate organizations some of these second corporations are so closely allied with the first one as to be practically indistinguishable.

**Senator Bosa:** Was there an abuse in that area before?

**Mr. Birk:** It was not a question of abuse. It was felt that the total tax burden was not sufficient. I do have an example here on this particular subject.

The corporate income of \$100 was subject to the 25 per cent tax. That leaves \$75, and if someone in the 40 per cent tax bracket had grossed up the dividend by 50 per cent to 112 per cent, and then computed his tax at 40 per cent on the grossed up amount, he would have received the dividend tax credit, which was 37.5 per cent of the grossed up amount, resulting in a total credit of \$41, leaving him with a net tax to pay of \$3.66.

The total corporate tax, plus shareholder's tax, was then \$28.66, and this does not tie in with the overall integration process. Mathematically, the integration process will only work if the tax rate of the corporation is 33-1/3 per cent.

Full integration will not work for public corporations, because the tax rate for a public corporation is close to 50 per cent. So, it will never work precisely, but it is felt now that because the private corporation benefits from the low tax rate of 25 per cent, this results in an insufficient overall tax burden on the income of \$100 received by the corporation. The integration process is designed so that, in the classical example, the total tax burden paid by the individual on business income would be equal to the tax paid by the corporation and on dividends. The example indicates that the total tax burden was only \$28. In 1972, when the small business deduction was introduced, the amount was only \$50,000 to which this 25 per cent applied.

Presumably, now that the amount is \$200,000 a year, with a maximum of \$1 million, it is felt that this is substantial, or because of equity, that this should be changed.

The way it works now is that we start off with a corporate tax rate of 25 per cent, we then have a distribution of \$75, and at this point the corporation pays the 12.5 per cent additional tax. In total, when compared to the current system, the overall tax is 40 per cent. There is the 25 per cent tax paid by the company, plus the extra 12.5 per cent on the dividend, in this case \$8.33, and in addition, the net tax paid by the shareholder. This will produce a total tax of \$40.

[Traduction]

**M. Birk:** Si le dividende est versé à une société mère contrôlante l'impôt s'applique lorsque la deuxième société le paye aux actionnaires individuels. Dans tout autre cas, l'impôt doit être versé lors du paiement du dividende.

**Le sénateur Cook:** Pourquoi ne s'applique-t-il pas lorsque la première est payée? J'aurais pensé que c'est au moment où le dividende est payé que l'impôt s'applique.

**Le sénateur Roblin:** Mais dans les organismes constitués en sociétés, certaines de ces deuxièmes sociétés sont associées si étroitement avec la première qu'il est pratiquement impossible de les distinguer.

**Le sénateur Bosa:** Y a-t-il eu des abus dans ce domaine avant?

**M. Birk:** Ce n'était pas une question d'abus. On a jugé que le fardeau fiscal total n'était pas suffisant. J'ai un exemple devant moi sur ce sujet en particulier.

Le revenu de la société, soit 100 \$, était assujéti à l'impôt de 25 p. 100. Il reste donc 75 \$, et si un actionnaire imposé à 40 p. 100 avait majoré le dividende de 50 p. 100 jusqu'à 112 p. 100, puis calculé son impôt à 40 p. 100 du montant majoré, il aurait bénéficié du crédit d'impôt pour dividende, qui était de 37,5 p. 100 du montant majoré, soit d'un crédit total de 41 \$, il doit alors payer un impôt net de 3,66 \$.

L'impôt total de la société, plus l'impôt de l'actionnaire, étaient alors de 28,66 \$, et cela n'est pas conforme au processus d'intégration globale. Mathématiquement, le processus d'intégration ne fonctionnera que si le taux d'imposition de la société est de 33 1/3 p. 100.

L'intégration complète ne fonctionne pas pour les sociétés publiques, car le taux d'imposition fixé pour une société publique est d'environ 50 p. 100. Ainsi, cela ne fonctionnera jamais précisément, mais on a maintenant jugé que parce que la société privée bénéficie du taux réduit d'imposition de 25 p. 100, il en résulte un fardeau fiscal global insuffisant sur le revenu de 100 \$ touché par la société. Le processus d'intégration est conçu de sorte que, dans l'exemple classique, le fardeau fiscal total payé par l'actionnaire sur le revenu de l'entreprise serait équivalent à l'impôt payé par la société et sur les dividendes. L'exemple indique que le fardeau fiscal total n'était que de 28 \$. En 1972, lorsque la déduction pour les petites entreprises a été adoptée, le montant n'était que de 50 000 \$ auquel ce 25 p. 100 s'appliquait.

On présume, étant donné que ce montant est maintenant de 200 000 \$ par année, jusqu'à concurrence de 1 million de dollars, qu'il s'agit d'une somme considérable, ou, pour des raisons d'équité, qu'il faudrait y apporter des modifications.

La façon dont le régime fonctionne actuellement, c'est que nous commençons avec un taux d'imposition de 25 p. 100, puis les 75 \$ sont réparties et, à ce stade, la société paie les 12,5 p. 100 d'impôt supplémentaire. Au total, par rapport au régime actuel, l'impôt global est de 40 p. 100. On tient compte des 25 p. 100 d'impôt payé par la société, en plus de 12,5 p. 100 supplémentaires payés sur le dividende, dans le cas présent 8,33 \$, et en outre, l'impôt net de l'actionnaire. Il en résulte un impôt total de 40 \$.

[Text]

**Senator Roblin:** If my mathematics are correct, the increase of \$11.34 over the old system constitutes an increase of 40 per cent in terms of the tax paid. So, there is an increase of 40 per cent in terms of tax paid with this new system.

**Mr. Birk:** Approximately.

**Senator Godfrey:** It also means that if someone were in a 40 per cent tax bracket, the overall tax, including what the corporation paid, would come out to 40 per cent, yet it only came out to 28 per cent before.

**Mr. Birk:** On the portion of income that is subject to the small business credit, that is correct.

**Senator Cook:** You must bear in mind that corporations paying this have benefited from low tax rates on \$1 million of profits.

**Mr. Birk:** Not necessarily, senator, because it could be that the corporation has \$150,000 income in one year and \$400,000 income in the next year. The maximum it can benefit from this low tax rate is \$200,000 each year. So, if in 1982 its income is \$400,000, only \$200,000 will benefit from this, but the million dollar cumulative account is computed on the basis of total income. In other words, if in two years this company had \$400,000—that is \$800,000—then it can only have another \$200,000 available for a small business deduction. So, it does not necessarily mean that it has benefited from the 25 per cent rate on the \$1 million.

**Senator Cook:** I thought the \$1 million was after tax?

**Mr. Birk:** It is the total taxable income for those years. Once it has reached \$1 million, it does not necessarily mean that it will benefit automatically from 25 per cent of \$1 million.

**Senator Bosa:** In effect, this change will discourage a person who, up to now, drew \$35,000 in salary and, at the end of the year, gave himself a dividend of \$25,000 to bring his total income to \$60,000. Under this provision, if he took the \$60,000 as income in the first place, he would end up paying the same tax as if he applied the system that he applied before.

**Mr. Birk:** The tax rate on dividends is less than it is on salaries.

**Senator Bosa:** So, It is still advantageous for him to do that?

**Mr. Birk:** It is still better for an individual to receive dividend income. However, the owner-manager of a business must look at the deduction in the corporation. If he pays himself a salary, the company gets a deduction; if it pays a dividend, it has already paid the tax. So, it would depend on what rate the company is being taxed at, whether it is 25 per cent to a \$200,000 limit, or whether it is a total rate of 50 per cent.

[Traduction]

**Le sénateur Roblin:** Si mes calculs sont exacts, l'augmentation de 11,34 \$ par rapport à l'ancien système entraîne une augmentation d'impôt de 40 p. 100 pour ce qui est de l'impôt payé. Ainsi, il y a une augmentation de 40 p. 100 en ce qui touche l'impôt payé aux termes du nouveau régime.

**M. Birk:** C'est à peu près cela.

**Le sénateur Godfrey:** Cela veut dire également que si un actionnaire est imposé à 40 p. 100, l'impôt global, y compris ce que la société a payé, s'élèverait à 40 p. 100; pourtant il ne s'élevait auparavant qu'à 28 p. 100.

**M. Birk:** Sur la partie du revenu qui est assujettie au crédit pour petite entreprise; c'est exact.

**Le sénateur Cook:** Il faut vous rappeler que les sociétés qui ont payé cet impôt ont bénéficié de taux d'imposition réduits sur 1 million de dollars de profits.

**M. Birk:** Pas nécessairement, sénateur, parce qu'il est possible que la société a touché un revenu de 150 000 \$ au cours d'une année et de 400 000 \$ l'année suivante. La déduction maximale dont elle peut bénéficier grâce à ce taux réduit d'imposition est de 200 000 \$ par année. Ainsi, si en 1982, son revenu est de 400 000 \$, seul le montant de 200 000 \$ sera calculé dans le taux réduit, mais le compte cumulatif de 1 million de dollars est calculé d'après le revenu total. En d'autres termes, si en deux ans cette société a eu un revenu de 400 000 \$—c'est-à-dire 400 000 \$—elle ne peut disposer que d'un autre montant de 200 000 \$ à titre de déduction pour petite entreprise. Cela ne signifie donc pas nécessairement qu'elle a profité du taux de 25 p. 100 sur 1 million de dollars.

**Le sénateur Cook:** Je pensais que le montant de 1 million de dollars était après impôt?

**M. Birk:** Il s'agit du revenu total imposable pour ces années. Lorsqu'il a atteint 1 million de dollars, cela ne signifie pas nécessairement qu'elle bénéficiera automatiquement du taux de 25 p. 100 sur 1 million de dollars.

**Le sénateur Bosa:** En effet, cette modification découragera une personne qui, jusqu'à maintenant, touchait un salaire de 35 000 \$ et, à la fin de l'année, s'octroyait un dividende de 25 000 \$ pour porter son revenu total à 60 000 \$. En vertu de cette disposition, si elle considère en premier lieu les 60 000 \$ comme un revenu, elle paiera le même impôt comme si elle avait appliqué le régime antérieur.

**M. Birk:** Le taux d'imposition des dividendes est moindre que celui des salaires.

**Le sénateur Bosa:** De sorte que la formule demeure avantageuse?

**M. Birk:** Il demeure préférable qu'un particulier reçoive un revenu au titre de dividende. Toutefois, le propriétaire-directeur d'une entreprise doit envisager la déduction dans la société. S'il se paie un salaire, la société obtient une déduction; si elle verse un dividende, elle a déjà payé l'impôt. Cela dépend donc du taux d'imposition de la société et de savoir s'il s'agit de 25 p. 100 jusqu'à une limite de 200 000 \$ ou d'un taux total de 50 p. 100.



[Text]

**Senator Godfrey:** That does not follow on your statement that it is better. If the owner-manager increases his salary, and as long as he does not go above the 40 per cent tax rate, then he is paying exactly the same and reducing the profits of the company by the salary paid. So, he is better to go to the maximum limit and have more time so that he can get his profits up to the \$1 million mark. This encourages higher salaries.

**Mr. Birk:** If he were to take a salary, his personal rate would be greater than 40 per cent. It is the overall tax, corporate and individual, that has to be looked at in deciding what to take.

**Senator Godfrey:** As long as he does not go over the 40 per cent tax rate he does not pay any more by taking an increase in salary. Under your illustration, he is paying at a 40 per cent tax rate.

**Mr. Birk:** He is in the 40 per cent tax bracket, but he does get a dividend credit. So, his effective tax on the dividend is much less than it is on his salary. It is the same marginal rate, but if he gets it as a dividend, because of the tax credit, his effective rate is substantially less.

**Mr. Gillespie:** Is it not fair to say that in trying to determine which is the best mix there are a lot of factors that have to be taken into account. First of all, the corporate tax rate has to be taken into account, the individual tax rate, and whether a dividend is being paid out of business income that is subject to the small business credit. There is also another factor to be considered—that is, if the owner-manager has borrowed money and is trying to deduct his interest. That being the case, he may need to receive more property income—that is to say, more dividend income to be able to deduct his interest expense. So, these and other factors all have to be thrown on to the accountant's desk and he has to provide the answer.

**Senator Godfrey:** I thought you solved my problem. When taking all this into consideration, one would pay the corporate tax of 25 per cent and the 12.5 per cent.

**Mr. Birk:** That is why one cannot look in isolation at the shareholder himself, as Mr. Gillespie pointed out.

**Senator Godfrey:** I am talking about a sole proprietor and what tax he pays and what the corporation pays. You have to add them together. However, I will not belabour the point.

**Mr. Birk:** The other point is that he is going to have to earn income in order to contribute to an RRSP so he will have to pay himself a salary of at least \$27,500 in order to be eligible for the \$5,500 deduction. There are various other factors like that.

Formerly it was such that the small business deduction account of \$750,000 could be replenished. That is why it was in many cases beneficial to pay a tax on the dividends to

[Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** Cela ne confirme pas votre déclaration selon laquelle ce régime est préférable. Si le propriétaire-directeur augmente son salaire, dans la mesure où il ne dépasse pas le taux d'imposition de 40 p. 100, il paie exactement le même montant et diminue les bénéfices de la société du montant du salaire payé. Il a donc intérêt à atteindre la limite maximale et de disposer de plus de temps pour porter ses bénéfices au chiffre de 1 million de dollars. Cela encourage les salaires plus élevés.

**M. Birk:** S'il doit prélever un salaire, son taux personnel sera supérieur à 40 p. 100. Pour décider de la solution à adopter, il est nécessaire d'examiner l'impôt global, pour la société et le particulier.

**Le sénateur Godfrey:** Dans la mesure où cette personne ne dépasse pas le taux d'imposition de 40 p. 100, elle ne paie pas davantage en prenant une augmentation de salaire. En vertu de votre exemple, elle paie un taux d'imposition de 40 p. 100.

**M. Birk:** Elle se trouve dans la tranche d'imposition de 40 p. 100 mais ne reçoit pas un crédit de dividende. Son impôt réel sur les dividendes est donc beaucoup plus faible que sur son salaire. Il s'agit du même taux marginal mais si elle le reçoit comme dividende, son taux réel est notablement plus faible par suite du crédit d'impôt.

**M. Gillespie:** Il n'est pas juste de dire cela en essayant de déterminer ce qui est préférable, car il y a un grand nombre de facteurs dont on doit tenir compte. Tout d'abord, on doit prendre en considération le taux d'imposition de la société, le taux d'imposition individuel, ainsi que le fait de savoir si un dividende est payé à partir du revenu d'une entreprise qui est assujettie au crédit des petites entreprises. Il y a un autre facteur à prendre en considération, à savoir si le propriétaire-directeur a emprunté de l'argent et essaye de déduire son intérêt. Si tel est le cas, il peut avoir besoin de recevoir un revenu provenant de biens plus important—c'est-à-dire un revenu au titre de dividende plus important pour pouvoir déduire ses frais d'intérêt. Il est donc nécessaire de soumettre tous ces facteurs au comptable qui doit fournir la réponse.

**Le sénateur Godfrey:** Je pensais que vous aviez résolu mon problème. En tenant compte de toutes ces considérations, il faut payer l'impôt de 25 p. 100 de la société et les 12.5 p. 100.

**M. Birk:** C'est la raison pour laquelle on ne peut pas prendre l'actionnaire isolément, comme l'a signalé M. Gillespie.

**Le sénateur Godfrey:** Je parle d'un propriétaire unique, de l'impôt qu'il paie et de celui que paie la société. Ces impôts doivent s'ajouter. Je ne vais toutefois pas m'attarder sur cette question.

**M. Birk:** L'autre aspect du problème c'est que la personne en question devra gagner un revenu pour contribuer à un REER, de sorte qu'elle devra se payer un salaire d'au moins 27 500 \$ pour être admissible à la déduction de 5 500 \$. Il existe d'autres facteurs de ce genre.

Autrefois, le compte de déduction de 750 000 \$ de la petite entreprise pouvait être réapprovisionné. C'est la raison pour laquelle il était souvent avantageux de payer un impôt sur les



[Text]

reduce this amount. You would pay the tax on the dividend and then be taxed on the lower rate in the corporation. But things have changed.

**Mr. Gillespie:** Before we move on to the 12.5 per cent tax, is it not true to say that that tax will be imposed on income that was earned prior to budget night, as it is paid out?

**Mr. Birk:** It applies to any distribution now, and the order of distribution is that, first, there will be a distribution of the investment income. Then comes the small business deduction income. Then, finally, whatever is left is considered other income. And that will be taxed at the normal dividend rate. That is the order of distribution.

**Mr. Gillespie:** But the point I wanted to make is that this proposal is retrospective inasmuch as it affects income earned prior to budget night. That income will be subject to a tax that was not anticipated at the time it was earned.

**Mr. Birk:** Certainly it has that effect. Those people who did pay their dividends out prior to November 12 did not pay the tax, while those who waited until 1982 will pay the tax on such pre-budget amounts.

Mr. Chairman, that concludes my summary of the original proposals and the subsequent amendments.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, could we have an addition of all the tax increments that we have been looking at? What does it all add up to here? What is the grand total? We have looked at the breakdown of where the extra money is coming from. What is the grand total?

**The Chairman:** The list and the sum total of that will give you that information.

**Senator Roblin:** Yes.

**The Chairman:** Just the sum total does not tell you very much, except that it may be an awful lot of money.

**Senator Cook:** They estimate that they are giving back \$1 billion by levelling off the rates. How much is the sum total of the additions to revenue?

**The Chairman:** You can look at what is being given back, but the question is how much is being taken out in addition to what the tax payable was in the previous year. Overall I would venture to guess that there is more take than give.

**Senator Cook:** Yes.

**Mr. Gillespie:** Senator, I can give you the figures which are contained in the budget papers. The fiscal revenue effect for 1981-82 is only \$140 million. For 1982-83 the grand total is \$1.395 billion. For 1983-84 it is \$2.095 billion. For 1984-85 it is \$1.215 billion. For 1985-86 it is \$1.135 billion.

**Senator Roblin:** I take it these are net figures.

**Mr. Gillespie:** Yes.

[Traduction]

dividendes pour diminuer ce montant. Vous aviez à payer l'impôt sur les dividendes puis vous étiez imposé au taux inférieur dans la société. Toutefois, les choses ont changé.

**M. Gillespie:** Avant que nous ne passions à l'impôt de 12,5 p. 100, n'est-il pas vrai de dire que cet impôt sera appliqué sur le revenu gagné avant la présentation du budget, au moment qu'il est touché?

**M. Birk:** Il s'applique à toute répartition actuelle et, suivant l'ordre de répartition, il y aura d'abord une répartition du revenu provenant d'un investissement. Il y a ensuite la déduction du revenu pour petite entreprise. Pour terminer, tout ce qui reste est considéré comme étant du revenu d'autres sources, et ce revenu sera imposé au taux normal pour les dividendes. C'est là l'ordre de répartition.

**M. Gillespie:** Ce que je voulais faire remarquer, c'est que cette proposition est rétroactive étant donné qu'elle s'applique au revenu gagné avant la présentation du budget. Ce revenu sera assujéti à un impôt qui n'était pas prévu à l'époque où il a été gagné.

**M. Birk:** C'est exact. Les personnes qui ont payé leurs dividendes avant le 12 novembre n'ont pas payé d'impôt, tandis que celles qui ont attendu jusqu'à 1982 seront imposées sur les montants qui datent d'avant le budget.

Monsieur le président, cela termine mon résumé des propositions primitives et des amendements ultérieurs.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, serait-il possible d'avoir le total de toutes les augmentations d'impôt que nous avons examinées. A combien s'élèvent-elles? Quel est le total général? Nous avons examiné la ventilation de la provenance des sommes d'argent supplémentaires. Quel est le total général?

**Le président:** La liste et le total de la somme vous fourniront ce renseignement.

**Le sénateur Roblin:** Oui.

**Le président:** Le simple total de la somme ne vous dira pas grand chose, sauf qu'il peut représenter beaucoup d'argent.

**Le sénateur Cook:** Ils estiment qu'ils remboursent un milliard de dollars par le nivellement des taux. À combien s'élève le total de la somme des suppléments au revenu?

**Le président:** Vous pouvez examiner ce qui est remboursé mais la question est de savoir quel est le montant prélevé en plus de l'impôt payable l'année précédente. Dans l'ensemble, je pense que le montant prélevé est supérieur à celui remboursé.

**Le sénateur Cook:** Oui.

**M. Gillespie:** Sénateur, je peux vous fournir les chiffres qui sont contenus dans les documents du budget. Le revenu financier pour 1981-1982 n'est que de 140 millions de dollars. Pour 1982-1983, le total global était de 1,395 milliards de dollars. Pour 1983-1984 il est de 2,095 milliards de dollars. Pour 1984-1985 de 1,215 milliards de dollars et pour 1985-1986 de 1,135 milliards de dollars.

**Le sénateur Roblin:** Je présume qu'il s'agit de chiffres nets.

**M. Gillespie:** Oui.

[Text]

**Senator Molson:** They are "take" figures.

**Mr. Gillespie:** They are take. They are net take to the federal government, yes.

**Senator Cook:** All of that is predicated on the economy, on the general revenue to be taxed being what they have estimated it to be.

**The Chairman:** Honourable senators, I think this is a good place to break the day's sitting. It has been complex, as you might expect any tax consideration to be. I think we had better let it simmer in order that we can digest what we have had so far. We will get at it again tomorrow morning, when Mr. Gillespie will pick up on the other aspects that have not been dealt with yet and on some of the points on which members of the committee have asked for particular statements from our experts.

On Thursday morning we will hear from the Federation of Automotive Dealers. That will be an interesting hearing. They have appeared before us on many contentious issues. According to their brief, this time they are opposing many of the proposals in the budget.

With respect to our future program, by next Monday, May 10, we should commence to hear departmental officials, at which time you will be able to bring to bear the disclosures you have been able to glean and the attitudes in relation to what the tax changes accomplish or do not accomplish. That should be an interesting time.

I suppose on the surface it looks a little odd, but even before this committee's present study was contemplated, there were requests for appointments to be heard before this committee, and briefs were filed. We informed the people involved at the time that in due course, as and when it was decided that we would make a pre-study, we would be in touch with them and attempt to reach satisfactory dates. With respect to some of those people, a certain reluctance seems to have developed on their part to appear at this time. It is not for me to canvass the reasons why. The fact that they are not coming simply intensifies the job that we have to do in scrutinizing the legislation. The main thing is to understand it and to be able to appreciate what is serious, what is policy and what our rule is in dealing with them. There is a lot of information that we will have to get from the departmental officials.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, who is not coming? I ask that not out of curiosity but in order to get an idea of what areas they do not want to talk about.

**The Chairman:** The Metropolitan Board of Trade from Toronto. Life insurance companies that were interested in coming earlier apparently are having difficulties in arriving at a date, and there are quite a number of others. However, my files are available, if you want to see them.

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, you mentioned May 10, which is a Monday. Is it the committee's intention to meet on Monday?

[Traduction]

**Le sénateur Molson:** Il s'agit des montants encaissés.

**M. Gillespie:** Oui, ce sont des montants encaissés par le gouvernement fédéral.

**Le sénateur Cook:** Tout cela est basé sur l'économie, sur le revenu général qui doit être imposé selon les évaluations.

**Le président:** Honorables sénateurs, je pense qu'il serait ici opportun de suspendre la séance d'aujourd'hui. Elle a été complexe comme on peut s'y attendre de toute étude des impôts. Je pense qu'il serait préférable de laisser mijoter tout cela afin de pouvoir assimiler ce que nous avons entendu. Nous y reviendrons demain matin, lorsque M. Gillespie traitera d'autres aspects dont on ne s'est pas occupé pour l'instant, et de certaines questions pour lesquelles les membres du Comité ont demandé des précisions à nos experts.

Jeudi matin nous entendrons la Fédération des associations canadiennes de concessionnaires d'automobiles. L'audience sera intéressante. Cet organisme a comparu devant nous pour de nombreuses questions litigieuses. D'après son mémoire, elle s'oppose cette fois à de nombreuses propositions du budget.

En ce qui concerne notre futur programme, d'ici lundi prochain, le 10 mai, nous devons commencer à entendre les fonctionnaires du ministère. A ce moment vous serez en mesure de porter votre attention sur les communications que vous aurez pu recueillir et sur les positions à l'égard de ce qu'accomplissent ou non les modifications de l'impôt. Cela devrait être intéressant.

Je suppose que cela peut paraître bizarre à première vue mais, même avant que l'on envisage la présente étude du Comité, il y avait eu des demandes de comparution devant ce Comité et des mémoires avaient été déposés. Nous avions à l'époque informé les intéressés qu'en temps opportun, lorsque nous aurions décidé d'effectuer une étude préalable, nous nous mettrions en rapport avec eux à des dates convenables. Certaines de ces personnes semblent se montrer peu disposées à comparaître maintenant. Il ne m'appartient pas d'en découvrir les raisons. Le fait qu'elles ne se présentent pas ne fait qu'accroître notre travail en matière d'examen de la loi. L'objectif principal est de la comprendre et de pouvoir établir ce qui est important, ce que doit être la politique et comment nous aborderons les problèmes. Nous devons obtenir un grand nombre de renseignements de fonctionnaires du ministère.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, qui ne se présente pas? Je ne demande pas cela par curiosité mais pour avoir une idée des questions dont ces personnes ne désirent pas parler.

**Le président:** Il y a le *Metropolitan Board of Trade* de Toronto. Des compagnies d'assurance-vie qui désiraient comparaître antérieurement ont apparemment des difficultés à se mettre d'accord sur une date et il y a encore bon nombre d'autres organismes. Toutefois, mes dossiers sont disponibles si vous désirez les consulter.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président, vous avez fait mention du 10 mai qui est un lundi. Le Comité a-t-il l'intention de se réunir un lundi?



[Text]

**The Chairman:** No, I said the week of May 10.

**Senator Bosa:** Will the departmental officials appear this coming Tuesday?

**The Chairman:** Next week I expect we will meet on Tuesday, Wednesday and Thursday because, in the meantime, if the Senate responds to the motion, which I will make this evening or tomorrow, to refer the subject matter of the energy bills to this committee for study—and I think I explained the other day why I think it is advisable and in the best interest of the Senate and the public if we do so—the arrangement in the House of Commons is that they will pass the energy legislation by the end of June. That would mean that we would not get the bill or bills until the beginning of July and that throws you into what I call summer closure. At Christmastime we had the experience of Christmas closure. In other words, you have important bills to deal with and summer closure or Christmas closure is pressing against you. If you have struggled through the summer in Ottawa, as Parliament has done on quite a number of occasions, the weather is quite warm, and for one reason or another pressure builds up and bills are disposed of, shall we say, more readily. I am not saying that they are poorly considered, but it is not, in my view, and only my view, the best time of the year under those circumstances for solid consideration of the legislation. Therefore, that is why I am going to make the motion in the Senate, and it will be up to them to decide whether they wish to make a pre-study and, if they do, we will start it immediately.

Now that we are getting to the stage of hearing departmental officials, that may provoke the interest of taxpayers who want to come before us and make their situation known. It looks as though we can find the time to move along, and we have had some experience with energy bills that have come forward up to this time. Therefore, it simply means further hard work.

**Senator Godfrey:** When are we making the report on Bill S-24?

**The Chairman:** I hope to make it this evening.  
The committee adjourned.

[Traduction]

**Le président:** Non, j'ai dit la semaine du 10 mai.

**Le sénateur Bosa:** Les fonctionnaires du ministère vont-ils comparaître mardi prochain?

**Le président:** Je prévois que la semaine prochaine nous siégerons mardi, mercredi et jeudi parce que dans l'intervalle je vais présenter, ce soir ou demain, une motion auprès du Sénat dont l'objet est de renvoyer les bills sur l'énergie au présent Comité pour étude. Je pense avoir expliqué l'autre jour les raisons pour lesquelles je crois qu'il est opportun et au mieux des intérêts du Sénat et du public de procéder ainsi. La Chambre des communes a pris des dispositions en vue d'adopter la Loi sur l'énergie d'ici la fin du mois de juin. Cela signifie que nous n'aurons pas le ou les bills avant début de juillet et cela nous amènera à l'ajournement de l'été. A la Noël, nous avons eu l'ajournement de Noël. En d'autres termes, on doit s'occuper de bills importants et, par suite des ajournements de l'été ou de Noël, on est pressé par le temps. Si vous avez affronté l'été à Ottawa, comme le Parlement l'a fait en bon nombre d'occasions, le temps est très chaud et, pour une raison ou une autre, la pression s'accumule et les projets de loi sont expédiés, disons plus facilement que d'habitude. Je ne dis pas qu'ils font l'objet d'un examen superficiel mais je ne suis pas d'avis, et ce n'est qu'une opinion personnelle, que dans ces circonstances l'été est le meilleur moment pour procéder à un examen approfondi de la loi. C'est donc la raison pour laquelle je vais présenter la motion au Sénat et il lui appartiendra de décider s'il désire procéder à une étude préalable. Dans l'affirmative, nous commencerons immédiatement.

Maintenant que nous en sommes à l'étape de l'audience des fonctionnaires du Ministère, cela pourrait susciter l'intérêt des contribuables qui désirent comparaître devant nous et faire connaître leur situation. Il semble que nous puissions trouver le temps nécessaire et nous avons acquis une certaine expérience avec les bills sur l'énergie dont nous avons eu à nous occuper jusqu'à maintenant. En conséquence, cela signifie simplement un surcroît de dur travail.

**Le sénateur Godfrey:** Quand ferons-nous le rapport sur le bill S-24?

**Le président:** J'espère le faire ce soir.  
La séance est levée.





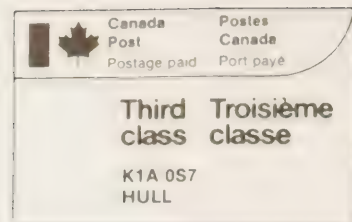












*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Printing Office  
Supply and Services Canada,  
45 Sacre-Coeur Boulevard  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacre-Coeur,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*





First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

---

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

---

Wednesday, May 5, 1982

Le mercredi 5 mai 1982

Issue No. 87

Fascicule n° 87

**Seventh Proceedings on:**  
Budget Tax Changes

---

**Septième fascicule concernant:**  
Les modifications fiscales budgétaires

---

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	McIlraith
Buckwold	Molson
Charbonneau	Murray
Cook	*Perrault
*Flynn	Riel
Godfrey	Roblin
Hayden	Tremblay
Lafond	Walker—(19)
Lang	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	McIlraith
Buckwold	Molson
Charbonneau	Murray
Cook	*Perrault
*Flynn	Riel
Godfrey	Roblin
Hayden	Tremblay
Lafond	Walker—(19)
Lang	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, March 24, 1982:

"The Honourable Senator Hayden moved, seconded by the Honourable Senator Buckwold:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and consider the following:

(i) Budget tax changes tabled by the Minister of Finance in the House of Commons on November 12, 1981, and the impact thereof on taxpayers;

(ii) documents tabled December 18, 1981, by the said Minister of Finance in the House of Commons relating to some enumerated Budget tax measures announced on November 12, 1981 and describing the tax treatment proposed to be accorded thereto;

(iii) the proposals made by the Minister of Finance in the House of Commons on December 18, 1981, for adjustments in some measures contained in the Budget resolutions;

(iv) the further proposals made by the Minister of Finance in the House of Commons on December 18, 1981, for referral of some tax measures contained in the Budget resolutions to a parliamentary committee as follows:

Rules relating to corporate re-organization, taxation of whole life insurance, charitable foundations, retirement allowances and work in progress; and

(v) any bills based on the Budget tax changes in advance of the said bills coming before the Senate and any other matters relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 24 mars 1982:

«L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Buckwold,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier ce qui suit:

(i) Les modifications fiscales budgétaires déposées à la Chambre des communes par le ministre des Finances le 12 novembre 1981 et leur incidence pour les contribuables;

(ii) les documents, déposés à la Chambre des communes par ledit ministre des Finances le 18 décembre 1981, concernant certaines mesures fiscales budgétaires énumérées annoncées le 12 novembre 1981 et exposant le traitement fiscal qu'il proposait d'accorder à ces mesures;

(iii) les propositions, faites à la Chambre des communes par le ministre des Finances le 18 décembre 1981, au sujet d'ajustements à certaines mesures contenues dans les résolutions budgétaires;

(iv) les autres propositions, faites à la Chambre des communes par le ministre des Finances le 18 décembre 1981, pour le renvoi de certaines mesures fiscales contenues dans les résolutions budgétaires à un comité parlementaire; ces mesures sont les suivantes:

les règles relatives à la réorganisation des sociétés, l'imposition de l'assurance-vie, des organismes de bienfaisance, des allocations de retraite et des travaux en cours; et

(v) les bills fondés sur les changements apportés aux mesures fiscales budgétaires, avant que lesdits bills et tout autre sujet connexe ne soient soumis au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MAY 5, 1982

(119)

## [Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

Budget Tax Changes.

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Balfour, Buckwold, Charbonneau, Cook, Godfrey, Lafond, Lang, Lewis, McIlraith, Molson and Walker. (12)

*In attendance:* The following members of the Advisory Staff:

Mr. Thomas S. Gillespie, Counsel;

Mr. Helmut Birk, C.A.

The Committee resumed its in-depth study of the above subject assisted therein by Messrs. Gillespie and Birk.

At 11:10 a.m. the Committee adjourned.

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 5 MAI 1982

(119)

## [Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier:

Les modifications fiscales budgétaires.

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Balfour, Buckwold, Charbonneau, Cook, Godfrey, Lafond, Lang, Lewis, McIlraith, Molson et Walker. (12)

*Aussi présents:* Les membres suivants du personnel consultatif:

M. Thomas S. Gillespie, conseiller;

M. Helmut Birk, C.A.

Le Comité reprend son étude approfondie du sujet susmentionné avec l'aide de MM. Gillespie et Birk.

Le Comité suspend ses travaux à 11 h 10.

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, May 5, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to study budget tax changes.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, this morning we continue our educational process in relation to the budget tax changes. Our expert, Mr. Gillespie, will deal with certain of the outstanding points. Mr. Gillespie.

**Mr. Thomas S. Gillespie, (Ogilvy, Renault), Adviser to the Committee:** Thank you, Mr. Chairman. I would like to start this morning with a reference to one of the most important budget measures, important if only in the sense that it is a measure which is designed to bring the biggest addition of revenue to the federal government, and that is the change of rules respecting capital cost allowance. You will recall that Mr. Birk alluded to this briefly yesterday.

Under the present rules, or the old rules, if you like, if a taxpayer were to buy depreciable property at any time in the year, he would be entitled to the full benefit of the rates provided in the regulations. That is to say he could deduct as much as he liked up to the full amount allowed. That he could do no matter when he acquired the assets in the year. If he were to acquire title to the assets on the last day of the year, which was very often the case, he would be entitled to the full write-off.

The budget proposes to amend the regulations to enable the taxpayer to deduct only one-half of the capital cost allowance otherwise available in the first year, that is the year of acquisition—one-half, I suppose, being the average in time that one would expect someone to acquire a depreciable asset in the year.

The fiscal revenue effect of this budget item for 1982-83 for incorporated businesses will amount to \$1.1 billion. That effect will be reduced in 1983-84 to \$840 million and in 1984-85 to \$435 million. As I said, this amendment produces the most important revenue effect, and perhaps the irony of that is that this will not even be an amendment to the Income Tax Act. It will be an amendment to the regulations so that it is not found in one of the ways and means motions but is just found in the explanatory material that accompanies them.

**Senator Molson:** May I ask at this point why those amounts are on a declining trend? Why is the effect changed from \$1.1 billion to \$840 million and \$435 million? I can't quite figure that out, because the time element would not vary, really. There must be some reason for that.

**The Chairman:** Yes. After the first year you would own the property and you would have it for the year and you would charge the full write-off rate.

**Senator Molson:** This is really based on an acquisition.

**The Chairman:** Yes.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le 5 mai 1982

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 afin d'étudier les modifications fiscales budgétaires.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous continuerons ce matin notre étude des modifications fiscales budgétaires. Notre spécialiste, M. Gillespie, traitera de certains points importants. Monsieur Gillespie.

**M. Thomas S. Gillespie, (Ogilvy, Renault), conseiller auprès du comité:** Merci, monsieur le président. J'aimerais commencer ce matin par traiter d'une des mesures budgétaires les plus importantes, importante ne serait-ce que dans le sens où cette mesure vise à assurer les plus grosses rentrées au gouvernement fédéral. Je veux parler de la règle touchant les déductions pour amortissement. Vous vous rappellerez que M. Birk en a brièvement parlé hier.

En vertu des règles actuelles, ou des anciennes règles, si vous préférez, lorsqu'un contribuable devait acquérir un bien amortissable à n'importe quel moment de l'année, il pouvait réclamer la totalité du taux prévu dans le règlement. C'est-à-dire qu'il pouvait déduire le montant qu'il voulait jusqu'à concurrence du montant permis. Il pouvait le faire peu importe la quantité de biens qu'il acquerrait pendant l'année. S'il acquerrait le bien le dernier jour de l'année, ce qui était très souvent le cas, il pouvait déduire le montant total.

Le budget propose de modifier le règlement afin de limiter la déduction du contribuable à la moitié du taux normal d'amortissement actuellement prévu la première année, c'est-à-dire l'année d'acquisition—la déduction devant ainsi refléter la durée d'utilisation d'un bien amortissable pendant l'année.

Au cours de l'année 1982-1983, les sociétés légalement constituées devront verser à l'impôt 1,1 milliard de dollars de plus. En 1983-1984, ce chiffre sera ramené à 840 millions et en 1984-1985 à 435 millions. Comme je l'ai dit, c'est cet amendement qui produira le plus de revenus. Il est peut-être paradoxal qu'elle n'entraînera aucune modification à la Loi de l'impôt sur le revenu. En effet, il s'agira d'une modification aux règlements qui ne se retrouvera dans aucune des motions de voies et moyens mais uniquement dans le document explicatif qui les accompagne.

**Le sénateur Molson:** Puis-je vous demander pourquoi les montants diminuent? Pourquoi seraient-ils d'abord de 1,1 milliard, puis de 840 milliards et enfin de 435 millions? Je n'arrive pas à comprendre parce que le facteur temps ne varie pas vraiment. Il doit bien y avoir une raison.

**Le président:** Oui. Après la première année, vous seriez propriétaire du bien; vous le posséderiez toute l'année et réclameriez la pleine déduction pour amortissement.

**Le sénateur Molson:** Tout ceci se fonde vraiment sur une acquisition.

**Le président:** Oui.

[Text]

**Senator Molson:** You are just as liable to have acquisitions in the second year or the third year, aren't you? I don't mean necessarily the same person, but I don't quite see why there is such a substantial decline.

**Mr. Gillespie:** Mr. Birk was suggesting to me that companies will have made budgets and will have ordered equipment and so on, and that the deferred capital cost allowance will be claimed in subsequent years.

**Senator Molson:** Unless it would cause people to change their policy with regard to the date of acquisition.

**Senator Cook:** Perhaps they thought Alsands was going to go ahead this year.

**Mr. Gillespie:** Well, Senator Molson, I think one effect would be that it would no longer matter as much when you acquired the asset, although it would still be of some advantage to acquire it at the end of the year. However, I will make a note of that and we can ask the departmental officials when they come.

**The Chairman:** It is not proposed to change the rate of write-off for a full year.

**Mr. Gillespie:** No. It just halves the rate for the first year only.

**The Chairman:** Would you expect that the effect of that would be to produce such substantial reductions in the second year and the third year? I mean in the second year you have \$840 million of additional revenue that goes to the government. What is that based on? And how does it accumulate?

**Mr. Gillespie:** The additional revenue to the government is derived from taxpayers deducting less in respect of equipment acquired in the year.

**The Chairman:** That is the first year.

**Mr. Gillespie:** That is right.

**Senator Cook:** It is every year.

**Mr. Gillespie:** But it will continue as the taxpayers acquire equipment in subsequent years.

**The Chairman:** Oh, yes.

**Mr. Gillespie:** But I think it is a good question. Is it anticipated that taxpayers will acquire less equipment in future years? I don't know.

**Senator Molson:** Perhaps they are agreeing that we are in a depression.

**Mr. Gillespie:** If so, they are projecting it to 1984-85.

**Senator Cook:** On a point Senator Roblin raised yesterday, why would they not have it simply that you can deduct eleven-twelfths, if you have it for 11 months, and ten-twelfths, if you have it for 10 months, and so on. What is the idea of still penalizing the person who buys it in January and giving a bonus to the person who buys it in December?

[Traduction]

**Le sénateur Molson:** Il est tout à fait possible n'est-ce pas que vous vous portiez acquéreur d'un bien la deuxième ou la troisième année? Je ne veux pas nécessairement parler d'une même personne, mais je n'arrive pas à m'expliquer cette baisse importante.

**M. Gillespie:** M. Birk m'a dit que les sociétés auront planifié leurs dépenses, auront commandé du matériel, etc., et que la déduction pour amortissement différé sera réclamée les années suivantes. Je ne sais pas s'il a quelque chose à ajouter à ce sujet.

**Le sénateur Molson:** A moins que cela n'oblige les personnes à modifier leur date d'acquisition.

**Le sénateur Cook:** Ils croyaient peut-être que le projet Alsands se concrétiserait cette année.

**M. Gillespie:** Eh bien! sénateur Molson, à mon avis cette mesure aurait entre autre pour effet que la date d'acquisition du bien n'aurait dorénavant plus autant d'importance même s'il y avait encore quelque avantage à l'acquiescer à la fin de l'année. Je prends toutefois note de ce point afin que nous puissions poser la question aux représentants du ministère lorsqu'ils comparaitront.

**Le président:** On ne propose pas de modifier le taux de déduction pour une année complète.

**M. Gillespie:** Non. On ne fait que limiter à la moitié le taux normal de la déduction d'amortissement pour la première année seulement.

**Le président:** Vous attendez-vous à ce que cette mesure entraîne des réductions importantes au cours de la deuxième et la troisième années? Je veux dire que la deuxième année le gouvernement toucherait 840 millions de dollars de revenus supplémentaires. Sur quoi se fonde ces revenus? Comment les accumule-t-on?

**M. Gillespie:** Ces revenus supplémentaires sont dus au fait que les contribuables déduisent un montant moindre à l'égard du matériel acheté pendant l'année.

**Le président:** La première année.

**M. Gillespie:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** Tous les ans.

**M. Gillespie:** Il continuera à réclamer cette déduction s'il achète du matériel les années suivantes.

**Le président:** Oui.

**M. Gillespie:** Je crois qu'il s'agit d'une bonne question. Prévoit-on que les contribuables achèteront moins de matériel au cours des prochaines années? Je ne sais pas.

**Le sénateur Molson:** Ils reconnaissent peut-être que notre économie est en crise.

**M. Gillespie:** Dans ce cas, ce sont des prévisions pour 1984-1985.

**Le sénateur Cook:** Pour revenir à un point qu'a soulevé le sénateur Roblin hier, pourquoi ne pas tout simplement prévoir une déduction au prorata, par exemple onze douzièmes, si vous avez ce bien onze mois et dix douzièmes si vous avez ce bien dix mois et ainsi de suite. Pourquoi continuer à pénaliser la personne qui achète le bien en janvier et favoriser celle qui l'achète en décembre?



[Text]

**Mr. Gillespie:** Again we can put that question to the departmental officials, but I suspect that it may be very complex, calculating it asset by asset. You would have to determine when you bought each particular asset and you would have to make a separate computation in respect of each item. I am just guessing there, but again I will make a note of that for the departmental officials.

**The Chairman:** It is interesting.

**Senator Molson:** Yes.

**The Chairman:** There should be more questions on it.

**Senator Molson:** There is probably a good reason that we just cannot see on the surface, but I think it should be explained.

**The Chairman:** If the corporate rate is the same, what is it that will yield more revenue to the government only on new acquisitions in succeeding years, and how do they estimate those? Do they go back and put the facts in a computer and press a button?

**Mr. Gillespie:** It is curious. I gave you the figures with respect to the revenue effect in respect of acquisitions by corporations. The revenue effect in respect of acquisitions by unincorporated businesses is not the same. That is to say the figure is relatively low the first year and then becomes higher the second year, whereas for corporations the figure is high in the first year and then there is a steady decrease. For unincorporated businesses in 1982-83 the revenue effect would be \$35 million whereas in 1983-84 it jumps to \$100 million.

**Senator Molson:** Very interesting. I find it extremely difficult, just sitting here being given those figures, to understand them.

**Mr. Gillespie:** Maybe the logic will unfold at some future date.

**The Chairman:** This may be a good place to tell the committee that I have been in touch with the departmental officials and I expect that they will be ready next week on Tuesday, Wednesday and Thursday. Go ahead, Mr. Gillespie.

**Mr. Gillespie:** This measure respecting capital cost allowance was introduced as being applicable for all equipment acquired after November 12, 1981. So it applied originally to all depreciable property that was on order but had not yet been acquired. Needless to say, a lot of representations were made in that regard and on December 18, by press release, it was announced that there would be a more orderly transition to the new rules for taxpayers who were committed to acquire depreciable properties before the budget. To achieve that the press release proposes that assets acquired before the end of 1982 will continue to receive a full write-off rate in four circumstances; namely, where the taxpayers made a binding written agreement before November 13, 1981 to acquire the property; where arrangements with respect to the acquisition for leasing of the property was substantially advanced and evidenced in writing before November 13 and where the taxpayer enters into a written obligation to acquire the property on or before

[Traduction]

**M. Gillespie:** Voilà une autre question que nous pourrions poser aux représentants du Ministère, mais j'ai l'impression que le calcul actif par actif pourrait être très compliqué. Il vous faudrait déterminer le taux à l'achat de chaque actif et faire un calcul distinct à l'égard de chacun d'entre eux. Il ne s'agit que de suppositions, mais j'en prends également note afin de poser la question aux représentants du ministère.

**Le président:** C'est intéressant.

**Le sénateur Molson:** Oui.

**Le président:** Il faudrait poser davantage de question à ce sujet.

**Le sénateur Molson:** Il existe probablement une bonne raison qui ne nous saute pas aux yeux; je crois qu'on devra nous l'expliquer.

**Le président:** Si l'impôt exigé des sociétés reste le même, pourquoi le gouvernement ne fera-t-il de bénéfices qu'à l'égard des biens qui seront acquis les années suivantes, et comment les évalue-t-on? A-t-on recours à un ordinateur?

**M. Gillespie:** C'est curieux. Je vous ai donné le chiffre des recettes fiscales en ce qui concerne les acquisitions par des sociétés. Il n'en va pas de même pour les entreprises non constituées en société. En effet, le chiffre est assez bas pour la première année, et plus élevé pour la deuxième alors que dans le cas des sociétés, ce chiffre est plus élevé la première année et que nous avons par la suite une baisse constante. Pour les entreprises non constituées en Société, les recettes pour 1982-1983 seraient de 35 millions alors qu'en 1983-1984 elles passeraient à 100 millions.

**Le sénateur Molson:** Très intéressant. Il est très difficile pour moi qui suis assis ici de comprendre ces chiffres.

**M. Gillespie:** La logique de tout ceci nous sautera peut-être aux yeux plus tard.

**Le président:** C'est peut-être le moment de vous dire que j'ai communiqué avec les représentants du ministère et que je m'attends qu'il soit prêt à comparaître mardi, mercredi et jeudi de la semaine prochaine. Poursuivez, monsieur Gillespie.

**M. Gillespie:** Cette mesure concernant la déduction pour amortissement serait applicable à tout le matériel acquis après le 12 novembre 1981. Elle s'appliquait donc à l'origine à tous les biens amortissables qui avaient été commandés mais n'avaient pas encore été acquis. Nul besoin de dire que nous avons reçu beaucoup de doléances à ce sujet et que le 18 décembre, par le biais d'un communiqué, on annonçait qu'il y aurait un passage plus ordonné aux nouvelles règles pour les contribuables qui s'étaient engagés à acquérir des biens amortissables avant le budget. A cette fin, on propose dans le communiqué que les biens acquis avant la fin de 1982 continuent de bénéficier du taux intégral d'amortissement dans quatre cas, notamment, lorsque les contribuables s'étaient engagés par écrit avant le 13 novembre 1981 à acquérir le bien; lorsque les dispositions relatives à l'acquisition ou au crédit-bail du bien étaient relativement avancées, preuve écrite à l'appui, avant le 13 novembre et que le contribuable s'engage

[Text]

May 31, 1982; where the taxpayer or a person with whom the taxpayer does not deal at arm's length has commenced the construction, manufacture or production of the property on or before November 12, 1981; and where arrangements evidenced in writing for the construction, manufacture or production of the property were substantially advanced before November 13, 1981 and the construction, manufacture or production commences on or before May 31, 1982.

so those are the transitional rules which will apply with respect to equipment that was—

**The Chairman:** And they should materially affect the estimates.

**Senator Cook:** That is what made the estimates so big. They were expecting a windfall gain on the machinery and equipment which was to be delivered before December 31, 1981.

**The Chairman:** But these transitional rules void that.

**Senator Cook:** Yes.

**The Chairman:** Any questions on that?

**Mr. Gillespie:** The release goes on to say that the property acquired prior to November 13, 1981 will not be subject to the half-year rule if it is transferred to a related taxpayer and the same rule will apply for property acquired after November 12, 1981 provided that property has been owned by the taxpayer for at least 365 days. The question comes to my mind: Why should there be such a differentiation between property acquired before November 13, 1981 and property acquired after that date? And why they add the 365 day rule, I do not know. It would seem to me at first blush that all property that is the subject of non-arm's length transfer should not be subject to the half-rate rule, but maybe somebody can think of some rationale for this thinking.

**Senator Molson:** How would this affect down payments or deposits on contracts? Supposing there is a down payment of 25 per cent of the cost of a substantial piece of equipment with the signing of the contract which took place on a pre-budget date.

**Mr. Gillespie:** Probably there would be evidence of some binding agreement.

**Senator Molson:** Which would give it the full year?

**Mr. Gillespie:** Yes, the full depreciation.

**Senator Molson:** It would be regardless of delivery, and the contract would have to be completed because it might be months, or the lead time could be very substantial.

**Mr. Gillespie:** These transitional rules will only apply as long as the asset is required before the end of 1982 so, for example, there may be some large equipment that may have a much longer lead time and as a result will be caught, notwithstanding that commitments were made before budget night.

[Traduction]

par écrit à acquérir le bien au plus tard le 31 mai 1982; lorsque le contribuable ou une personne avec laquelle il ne traite pas de façon indépendante avait commencé de construire, de fabriquer ou de produire le bien à la date du budget ou avant cette date; et lorsque les dispositions, preuve écrite à l'appui, en vue de la construction, de la fabrication ou de la production du bien étaient relativement avancées avant le 13 novembre 1981 et que la construction, la fabrication ou la production commencent au plus tard le 31 mai 1982.

Il s'agit là de règles transitoires qui s'appliqueront à l'égard du matériel qui était...

**Le président:** Et celles-ci devraient matériellement avoir une incidence sur le budget.

**Le sénateur Cook:** C'est ce qui a donné toute cette importance au budget. On s'attendait à faire des gains fabuleux sur la machinerie et le matériel qui devaient être livrés avant le 31 décembre 1981.

**Le président:** Mais ces règles transitoires les ont annulés.

**Le sénateur Cook:** Oui.

**Le président:** Des questions?

**M. Gillespie:** On dit ensuite dans le communiqué que dans le cas des biens amortissables acquis avant le 13 novembre 1981, la règle de la demi-année ne s'appliquera pas lors du transfert ultérieur des biens à un contribuable lié et la même règle s'appliquera que pour un bien acquis après le 12 novembre 1981 pourvu que celui-ci ait appartenu au contribuable pendant au moins 365 jours. Je me pose la question suivante: pourquoi une différence semblable entre un bien acquis avant le 13 novembre 1981 et un bien acquis après cette date? Pourquoi a-t-on ajouté la règle des 365 jours, je ne le sais pas. A première vue, il me semblerait que tout bien qui fait l'objet d'un transfert avec lien de dépendance ne devrait pas être assujéti à la règle du demi taux. Peut-être quelqu'un peut-il y trouver quelque raison.

**Le sénateur Molson:** Dans quelle mesure cette règle toucherait-elle les versements initiaux ou les arches, si l'on suppose par exemple un versement initial correspondant à 25p. 100 du coût d'un équipement important à l'occasion de la signature du contrat qui a eu lieu avant la présentation du budget.

**M. Gillespie:** Il y aurait probablement un contrat irrévocable.

**Le sénateur Molson:** Dans ce cas donc, le taux intégral d'amortissement?

**M. Gillespie:** Oui, le taux intégral d'amortissement.

**Le sénateur Molson:** On ne tiendrait aucun compte de la livraison; le contrat devrait être respecté. Il ne faut pas oublier que cela pourrait prendre des mois ou que le délai de livraison pourrait être très long.

**M. Gillespie:** Ces règles transitoires ne s'appliqueront que dans les cas où le bien est acquis avant la fin de 1982 ainsi par exemple, il se peut que certains gros équipements exigeant un plus long délai de livraison se trouvent pris, bien que les contrats aient été conclus avant la date du budget.



[Text]

**The Chairman:** Have they done away with the one-half the regular rate of write-off or is it still applicable but only with a shift in the date which is to be applied?

**Mr. Gillespie:** Well, the half-year rule will still apply except for these limited circumstances where some sort of commitment has been made prior to budget night.

**The Chairman:** If there is a binding agreement to acquire equipment and the delivery date on it is beyond December 31, 1982, what happens with the half-rate application?

**Mr. Gillespie:** It will apply.

**Senator Balfour:** I am just a bit puzzled at the revenue loss figures as well. No matter how you apply the capital cost allowance rules it does not result in a loss of revenue, but in a deferral of taxes.

**Mr. Gillespie:** Right.

**The Chairman:** I suppose we could really say that these transitional rules amount to a deferral?

**Senator Balfour:** But sooner or later you will get the write-off.

**Mr. Gillespie:** You are quite right in that the new rule does amount to an acceleration of tax paid.

**Senator Cook:** These rules become very important when considered in the light of a purchase of a couple of ships or some airplanes.

**Mr. Gillespie:** You are saying that notwithstanding the fact that you had a binding agreement prior to budget night?

**Senator Cook:** I am just thinking about the great, enormous take in the first year under the original budget, and how that would be boosted if some companies had, for example, ships on order that were to be delivered in 1982. This has been corrected now, but when the budget was introduced they could have had a tremendous windfall profit there.

**Senator Balfour:** But they would lose that windfall the following year.

**Senator Godfrey:** It would be the same the next year, 100 per cent.

**Senator Balfour:** But you still get the write-off, so you are merely deferring.

**Senator Cook:** So it is just earlier, and he would probably have to go to his friendly banker to borrow money at 20 per cent.

**Senator Molson:** That is the effect of the interest charge.

**The Chairman:** Some answers to these proposals would appear to be in order.

**Mr. Gillespie:** The capital cost allowance rule with respect to Canadian films will only apply after 1982. Originally it applied immediately for Canadian films, but they recognized that there is a long lead time necessary to produce a film. This affected a number of films under production, so you will only

[Traduction]

**Le président:** A-t-on laissé tombé la règle prévoyant de limiter à la moitié du taux normal la déduction pour amortissement ou continue-t-on à l'appliquer, le seul changement visant la date d'application?

**M. Gillespie:** Eh bien, la règle de la demi-année continuera à s'appliquer sauf dans les circonstances précises où une entente a été conclue avant la date du budget.

**Le président:** Dans le cas d'un contrat irrévocable portant sur l'achat de matériel qui sera livré après le 31 décembre 1982, que se passe-t-il?

**M. Gillespie:** La règle de la demi-année s'applique.

**Le sénateur Balfour:** Je n'arrive pas à comprendre non plus les chiffres ayant trait aux pertes de revenu. Peu importe la façon dont vous appliquerez la règle de déduction pour amortissement, le résultat n'est pas une perte de revenu, mais un report d'impôt.

**M. Gillespie:** C'est exact.

**Le président:** Je suppose que nous pourrions dire que ces règles transitoires aboutissent en fait à un report d'impôt?

**Le sénateur Balfour:** Mais tôt ou tard vous pourrez réclamer la déduction pour amortissement.

**M. Gillespie:** C'est juste, car la nouvelle règle accélérera le processus fiscal.

**Le sénateur Cook:** Ces règles deviennent très importantes lorsqu'il s'agit d'acheter un ou deux navires ou quelques avions.

**M. Gillespie:** Vous dites cela en dépit du fait que vous aviez conclu un accord avant la date du budget?

**Le sénateur Cook:** Je pense seulement aux bénéfices énormes réalisés au cours de la première année si on s'en était tenu à la version initiale du budget et à quel point ceux-ci se seraient accrus si des entreprises avaient, par exemple, commandé des navires qui devaient être librés en 1982. La situation a été corrigée, mais songez aux bénéfices incroyables que les entreprises auraient pu réaliser.

**Le sénateur Balfour:** Mais elles perdraient cette manne l'année suivante.

**Le sénateur Godfrey:** Ce serait la même chose l'année suivante, c'est-à-dire 100 p. 100.

**Le sénateur Balfour:** Comme vous avez toujours droit à la déduction, vous ne faites que reporter l'impôt.

**Le sénateur Cook:** C'est juste un peu plus tôt; il lui faudrait probablement aller chez son ami le banquier et effectuer un emprunt à 20 p. 100 d'intérêt.

**Le sénateur Molson:** C'est l'effet du taux d'intérêt.

**Le président:** Je crois qu'il serait opportun d'obtenir des réponses à ces questions.

**M. Gillespie:** En ce qui concerne les films canadiens, cette règle ne s'appliquera qu'après 1982. Au début, elle s'appliquait immédiatement pour les films canadiens mais on a reconnu que les films exigent de très longs délais de production. Comme cette mesure touchait un certain nombre de films en



[Text]

be able to deduct half of the 100 per cent write-off in respect of feature Canadian films starting in 1982.

**Senator Cook:** What does film making do for employment and the economy? I know what it does for the so-called arts.

**Senator Molson:** It brings a lot of nice looking people in from Hollywood.

**Mr. Gillespie:** As a tax shelter, my experience is that certified Canadian feature films are not as popular as they were several years ago.

**The Chairman:** Didn't the popularity depend on the write-offs?

**Mr. Gillespie:** The popularity depended on the write-offs, and I suspect that the decline in popularity was as a result of the lack of profit that was realized from these investments.

**Senator Cook:** My point is that all of these different provisions were put into the Income Tax Act for good, sound economic reasons. Were they based on good, sound economic reasons or cultural reasons?

**Mr. Gillespie:** I suspect that they were put into the Income Tax Act to promote the development of the film industry in Canada.

**Senator Molson:** To promote culture?

**Mr. Gillespie:** Yes.

**Senator Buckwold:** Just for the record, from that point of view it has been quite successful. From an investment point of view, or an artistic point of view, perhaps it has not been as successful, but it has provided otherwise starving actors, actresses and technicians with employment.

**Senator Godfrey:** As well as starving brokers.

**The Chairman:** Do you mean that it promoted jobs?

**Senator Buckwold:** I think that it did, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Perhaps that is something that should be looked into as a matter of policy.

**Senator Buckwold:** That was a generous write-off, and if that were employed in other industries, perhaps we could generate a great deal of employment in the country.

**Mr. Gillespie:** I should like to move on to a related subject, that being the deductions available with respect to terminal losses.

When a taxpayer disposes of a depreciable asset for an amount less than his undepreciated capital cost, and there are no further assets left in that particular class, the taxpayer can deduct as a terminal loss the difference between the proceeds the taxpayer received and the undepreciated capital cost.

Budget Resolution No. 22 proposes that restrictions be added with respect to the terminal loss that one can claim for buildings that are disposed of after November 12, 1981. The rules state that if a taxpayer owns another building at the end of the year in which the disposition occurs, he must add the

[Traduction]

production, on a reporté à 1982 l'application de la règle de la demi-annuité pour les longs métrages.

**Le sénateur Cook:** Quelles sont les retombées du cinéma dans les domaines de l'emploi et de l'économie? Je sais ce qu'il accomplit pour les prétendus arts.

**Le sénateur Molson:** Cet art attire de bien belles personnes de Hollywood.

**M. Gillespie:** Comme abri fiscal, d'après mon expérience, les long métrages canadiens certifiés se sont pas aussi populaires qu'il y a quelques années.

**Le président:** Leur popularité ne dépendait-elle pas de la déduction?

**M. Gillespie:** Leur popularité dépendait de la déduction et je soupçonne que ce déclin de popularité est imputable à la baisse des bénéfices réalisés sur les investissements.

**Le sénateur Cook:** Ce que je veux savoir c'est si toutes ces dispositions ont été prévues dans la Loi de l'impôt sur le revenu pour des raisons économiques valables. Sont-elles fondées sur des raisons économiques valables ou des raisons culturelles?

**M. Gillespie:** Je dirais qu'elles ont été intégrées à la Loi de l'impôt sur le revenu afin d'encourager l'industrie du film au Canada.

**Le sénateur Molson:** Afin de promouvoir la culture?

**M. Gillespie:** Oui.

**Le sénateur Buckwold:** Qu'il soit consigné que, de ce point de vue, cela a été un succès. Du point de vue des investissements ou peut-être du point de vue artistique, le succès n'a pas été aussi grand mais il a permis à des comédiens, des comédiennes et des techniciens sans le sou de travailler.

**Le sénateur Godfrey:** Ainsi qu'à des courtiers faméliques.

**Le président:** Voulez-vous dire que cela a permis de créer des emplois?

**Le sénateur Buckwold:** Je crois que oui, Monsieur le président.

**Le président:** Il s'agit peut-être d'une question qu'on devrait étudier comme il s'agissait d'une politique.

**Le sénateur Buckwold:** Il s'agissait d'une déduction généreuse et si les autres industries pouvaient en profiter, il serait peut-être alors possible de créer beaucoup d'emplois dans ce pays.

**M. Gillespie:** J'aimerais passer à un sujet connexe, je veux parler des déductions pour pertes terminales.

Lorsqu'un contribuable se défait d'un bien amortissable pour un montant inférieur à son coût en capital non amorti et qu'il n'y a plus d'autres biens dans cette catégorie particulière, il peut déduire comme perte terminale la différence entre les bénéfices qu'il a réalisés et le coût en capital non amorti.

Il est proposé dans la Résolution budgétaire n° 22 que des restrictions soient ajoutées à l'égard de la perte terminale qu'un contribuable peut réclamer pour des bâtiments dont il s'est défait après le 12 novembre 1981. La résolution stipule que si un contribuable possède un autre bâtiment à la fin de

[Text]

terminal loss to the undepreciated capital cost of that other building. So, instead of claiming a deduction, the taxpayer adds that to the cost of the other building, which allows a depreciation from a higher base.

**The Chairman:** Is that limited to where the assets are of the same class?

**Mr. Gillespie:** No.

**The Chairman:** Any building?

**Mr. Gillespie:** Yes.

Furthermore, if the taxpayer does not own a building but owns land that has capital property, the taxpayer must add that terminal loss that would otherwise be available to the cost of the land. If the taxpayer owns no land and owns no building, then the taxpayer is only entitled to deduct one-half of the terminal loss.

**The Chairman:** Is there any explanation given for that provision?

**Mr. Helmut Birk, Thorne Riddell, Adviser to the Committee:** The explanation, Mr. Chairman, is that in some cases it appeared that investors had bought a depreciable property for the purpose of demolishing a building and then using the land for different purposes. When the building was demolished, they claimed a terminal loss.

The argument was that the investment was not really made for the purpose of using the building as a depreciable property and earning income from it, but rather to purchase the land and develop a new project. It was felt that in such cases the loss should not be permitted in full.

**The Chairman:** What is the advantage in putting up a building and then demolishing it?

**Mr. Birk:** The taxpayer would purchase a piece of land with a building on it, perhaps rent the building for a period of time to produce some revenue, and later demolish it and then claim the loss. He could thereafter either sell the land or develop it for some other project. So, that being the case, he would have had the benefit of a portion of the cost of the land attributed to the building, which would then end up as a deductible terminal loss.

**The Chairman:** The taxpayer would be limited in his right of recovery and where the taxpayer has to go in order to recover what is called the terminal loss; is that not right?

**Mr. Gillespie:** I think the point is that there was an unintended benefit to someone who acquired property for the purpose of demolishing it—that it was advantageous for him because the taxpayer was entitled to claim that loss.

**The Chairman:** That is drawing a long bow to establish such an intent, is it not?

**Senator Molson:** He would in effect be reducing the cost of his land, but surely this must be limited to the land associated with the building? The taxpayer would not be allowed to demolish the building and have a field out there.

[Traduction]

l'année de la disposition, il doit ajouter la perte terminale au coût en capital non amorti de cet autre bâtiment. Ainsi, au lieu de réclamer une déduction, le contribuable ajoute ce montant au coût de l'autre bâtiment, ce qui permet un amortissement à partir d'une base plus élevée.

**Le président:** Faut-il que tous les biens soient de la même catégorie?

**M. Gillespie:** Non.

**Le président:** Ce peut être n'importe quel bâtiment?

**M. Gillespie:** Oui.

En outre, si le contribuable n'est pas propriétaire d'un bâtiment mais possède un fonds de terre, il doit ajouter cette perte terminale à son coût en capital; autrement elle s'ajouterait au coût de base de son terrain. Si le contribuable ne possède pas de fonds de terre, ni bâtiment, il ne peut alors déduire que la moitié de la perte terminale.

**Le président:** Pouvez-vous nous donner une explication justifiant cette disposition?

**M. Helmut Birk, Thorne Riddell, conseiller auprès du Comité:** L'explication, monsieur le président, c'est qu'il est arrivé dans certains cas que des investisseurs aient acquis un bien amortissable dans le but de démolir un bâtiment et d'utiliser le fonds de terre à d'autres fins. Une fois le bâtiment démolí, ils réclamaient une déduction pour perte terminale.

Ils donnaient comme raison que l'investissement n'avait pas vraiment été fait en vue d'utiliser le bâtiment comme bien amortissable susceptible de produire un revenu, mais plutôt pour utiliser le fonds de terre à d'autres fins. On a cru que dans ce cas qu'il valait mieux interdire une déduction totale.

**Le président:** Quel est l'avantage de construire un bâtiment en vue de le démolir?

**M. Birk:** Le contribuable achète un fonds de terre sur lequel est érigé un bâtiment, le loue peut-être pendant un certain temps afin de réaliser des recettes, le démolit par la suite et réclame la déduction pour perte. Il peut ensuite soit vendre le terrain soit l'exploiter à d'autres fins. Il a pu profiter ainsi d'une partie du coût de base du terrain attribuée au bâtiment qui devient alors une perte terminale déductible.

**Le président:** Le contribuable se verrait imposer des limites quant à son droit de recouvrement et quant aux moyens dont il dispose pour récupérer ce qu'on appelle la perte terminale; n'ai-je pas raison?

**M. Gillespie:** Je crois que le point qu'on veut faire ressortir, c'est qu'il n'avait pas été prévu que cette disposition profiterait à une personne qui achetait un bâtiment dans l'intention de la démolir—que c'était avantageux pour lui car il pouvait réclamer la perte.

**Le président:** N'y a-t-il pas là un peu d'exagération?

**Le sénateur Molson:** Il diminuerait en fait le coût de son fonds de terre, mais ceci doit être limité au fonds de terre associé au bâtiment et se retrouver avec un terrain vague.



[Text]

**Mr. Gillespie:** No.

**Senator Buckwold:** As a matter of interest, Mr. Chairman, I believe part of this provision came about as a result of representations made by Heritage Canada. They said that having this provision in the Income Tax Act it would be less attractive to demolish Heritage buildings so that the taxpayer could get an immediate tax write-off—a speed-up of the tax write-off.

Heritage Canada, I believe, is quite pleased that this will assist them in maintaining some of the older buildings that otherwise might be demolished.

**Senator McIlraith:** If that is so, then we are legislating in a very broad area to deal with a problem in a small area. Heritage buildings, after all, constitute a relatively small percentage of total buildings.

**Senator Buckwold:** I am just passing this on by way of information.

**Senator McIlraith:** That is something that should be questioned.

**Senator Buckwold:** Is there any other provision relating to heritage buildings?

**Mr. Gillespie:** Not to my knowledge, senator.

**Senator Godfrey:** Would the logic be that when a building is torn down the taxpayer is allowed to take the full amount of the terminal loss? The taxpayer would get a 100 per cent deduction, but the land would still be worth the same. Any appreciation of capital would be taxed at the 50 per cent rate. So, this brings the two into line.

**Mr. Gillespie:** That is right.

**Senator Cook:** Just because a taxpayer bought a piece of land to tear the building down does not mean that the building was worth nothing. Someone else might have made something on the purchase. All this does is add to the cost of new construction.

**Mr. Gillespie:** Presumably if a taxpayer bought a piece of property with the intention of demolishing the building, the building had no value to him.

**Senator Cook:** Just because one person plans to construct a bigger building does not mean that the building was not of value to someone else who was not in the construction industry. It might have been an investment to any other taxpayer.

**Senator Godfrey:** The tax only applies to the people who demolish it, and those who demolish it would have placed no value on the building in the first place.

**Mr. Birk:** What the department is saying now is that instead of claiming a terminal loss in the year in which the building is demolished, the terminal loss is added on to the capital cost of the new building, or any other building that is still in the cost base, therefore, the loss can be amortized in the form of a capital cost allowance.

**Senator Molson:** What about the land?

[Traduction]

**M. Gillespie:** Non.

**Le sénateur Buckwold:** Si cela peut vous intéresser, monsieur le président, je crois que cette disposition découle de doléances présentées par la Fondation canadienne pour la protection du patrimoine. Celle-ci était d'avis que l'addition de cette disposition dans la Loi de l'impôt sur le revenu découragerait les spéculateurs qui achètent un bâtiment en vue de le démolir et ce afin de réclamer immédiatement la déduction d'amortissement—en vue d'accélérer les choses.

La Fondation est, je crois, très satisfaite de cette disposition car cela lui permettra de conserver certains vieux édifices qui pourraient autrement être démolis.

**Le sénateur McIlraith:** Si c'est le cas, nous nous lançons dans un domaine très vaste pour un problème précis. Les édifices du patrimoine représentent, après tout, un assez faible pourcentage de l'ensemble des bâtiments.

**Le sénateur Buckwold:** Je disais cela simplement à titre d'information.

**Le sénateur McIlraith:** Il faudrait poser des questions à ce sujet.

**Le sénateur Buckwold:** Y a-t-il d'autres dispositions concernant les édifices du patrimoine?

**M. Gillespie:** Pas à ma connaissance, sénateur.

**Le sénateur Godfrey:** Ne serait-il pas logique que si un immeuble tombe sous le pic du démolisseur, le contribuable ait le droit de réclamer le montant total de la perte terminale? Il aurait droit de réclamer la totalité de la déduction pour perte terminale mais le fonds de terre vaudrait toujours la même chose. Toute plus-value serait imposée à la moitié du taux. Cela ramène les deux sur le même plan.

**M. Gillespie:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** Le seul fait qu'un contribuable ait acheté un fonds de terre dans le but de démolir un bâtiment, ne signifie pas que celui-ci ne valait rien. Il se peut que quelqu'un d'autre ait tiré profit de cet achat. Tout ceci ne fait qu'ajouter au prix de la nouvelle construction.

**M. Gillespie:** On peut supposer que si un contribuable a acheté un bien dans l'intention de le démolir, le bâtiment ne représentait pour lui aucune valeur.

**Le sénateur Cook:** Le simple fait qu'une personne prévoie construire un bâtiment plus gros ne veut pas dire que le bâtiment ne représentait pas une certaine valeur pour une personne étrangère à l'industrie de la construction. Il aurait pu s'agir d'un investissement pour n'importe qui d'autre.

**Le sénateur Godfrey:** La taxe ne s'applique qu'à la personne qui démolit le bâtiment et qui n'aurait au départ accordé aucune valeur au bâtiment.

**M. Birk:** Ce que le ministère dit maintenant c'est qu'au lieu de réclamer une perte terminale dans l'année où le bâtiment est démolé, la perte terminale est ajoutée au coût en capital du nouveau bâtiment ou de tout autre bâtiment qui est toujours inclus dans le coût de base; la perte peut ainsi être réduite en réclamant une déduction pour amortissement.

**Le sénateur Molson:** Et le terrain?



[Text]

**Mr. Gillespie:** Only if there is no building on it.

**Senator Cook:** How long must there be no building, one year? What happens if one wants to build in the second year?

**Mr. Gillespie:** I would think in the same year, but I will just check that for you.

**Mr. Birk:** That would happen in the year in which the loss was incurred or the following year. If there were a building constructed in the next year, that could still be added on to the capital cost.

**Senator Cook:** Otherwise the loss is added to the land?

**Mr. Birk:** Otherwise it is added to the land.

**Senator Molson:** And not recovered.

**Mr. Gillespie:** It is only recovered when the taxpayer disposes of the land.

**Mr. Birk:** Yes, in the form of a reduction in a capital gain or a capital loss.

**Senator Cook:** It is not recovered then.

**Mr. Gillespie:** I should like to move on to the next proposed amendment. In an earlier session Mr. Birk alluded to some rules that are being introduced to prevent the trading in loss corporations. He alluded to the rule which would only allow losses to be written off after change of control against profits of the same business that gave rise to the losses. That is Resolution 85.

There is also a similar rule contained in Resolution 84, which addresses the situation typically, where a corporation is not profitable and has depreciable assets which, because it has no profit for tax purposes, does not claim capital cost allowance, but, in the meantime, the value of these assets is depreciating and that corporation may be very attractive to some other profitable business to acquire and put profitable assets into it using the depreciation to offset those profits.

Under the new rules, the amount by which the undepreciated tax value of the assets exceeds the fair market value will be deemed to have been claimed by the corporation in the year prior to the control changing. As a result, this will create a business loss in that year prior to control being changed. Therefore, that loss can only be claimed against profits of that same business. The effect is that purchasers will be prevented from acquiring corporations which have excess depreciation available and obtaining a tax advantage by injecting a new profitable business in order to use up that unused depreciation.

**Senator Buckwold:** Depreciation is not generally accumulated losses.

**Mr. Gillespie:** No. This rule addresses depreciation. The rule that Mr. Birk alluded to last week addresses accumulated losses.

[Traduction]

**M. Gillespie:** Dans le cas où il n'y a aucun bâtiment sur celui-ci.

**Le sénateur Cook:** Combien de temps le terrain doit-il être vacant, un an? Qu'arrive-t-il si quelqu'un veut construire l'année suivante?

**M. Gillespie:** Je dirais que c'est la même année, mais je vérifierai pour vous.

**M. Birk:** Cela se produirait l'année où la perte a été subie ou l'année suivante. Si un bâtiment était construit l'année suivante, il serait toujours possible d'ajouter cet élément au coût en capital.

**Le sénateur Cook:** Sinon la perte est ajoutée au fonds de terre?

**M. Birk:** Oui.

**Le sénateur Molson:** Elle n'est pas récupérée.

**M. Gillespie:** Elle n'est récupérée qu'au moment où le contribuable cède le fonds de terre.

**M. Birk:** Oui, sous forme de réduction de gain en capital ou de perte en capital.

**Le sénateur Cook:** Elle n'est donc pas récupérée.

**M. Gillespie:** J'aimerais passer à la prochaine modification proposée. Au cours d'une séance antérieure, M. Birk avait fait allusion à certaines règles visant à interdire les changements de contrôle dans le cas des sociétés déficitaires. Il voulait parler de la règle qui n'autoriserait la déduction des pertes après un transfert de contrôle que jusqu'à concurrence du revenu de l'entreprise dans laquelle la perte a été subie. Il s'agit de la Résolution 85.

Une règle analogue existe dans la Résolution 84 qui traite du cas classique où une société est non rentable et possède des biens amortissables; parce qu'elle n'a aucun bénéfice à déclarer au fisc, elle ne réclame pas de déduction pour amortissement mais dans l'intervalle, la valeur de ces biens diminue et cette société peut sembler une acquisition très intéressante pour quelque autre entreprise rentable qui peut y investir des sommes importantes et réclamer la déduction pour amortissement pour compenser ses bénéfices.

En vertu des nouvelles règles, la différence entre la valeur non amortissable de l'actif et la juste valeur marchande, sera réputée avoir été réclamée par la société dans l'année précédant le changement de contrôle. Ainsi, la société aura essuyé une perte dans l'année ayant précédé le changement de contrôle. Par conséquent, cette perte ne peut être réclamée que jusqu'à concurrence du revenu de cette même entreprise. Il en résulte que les acheteurs ne pourront se porter acquéreurs de sociétés ayant des déductions pour amortissement non utilisées et, partant, profiter ainsi d'un avantage fiscal puisqu'ils peuvent investir dans une nouvelle entreprise rentable et se prévaloir de cette déduction pour amortissement non utilisée.

**Le sénateur Buckwold:** L'amortissement ne correspond pas en général à des pertes accumulées.

**M. Gillespie:** Non. Cette règle concerne l'amortissement. La règle à laquelle faisait allusion M. Birk, concernait les pertes accumulées.

[Text]

**Senator Charbonneau:** What would happen if they bought the assets and leased them back to the company? Would that cover it?

**Mr. Gillespie:** Presumably, if you wanted to finance assets, you went to some leasing company and sold your assets to it and you leased them back. That would not be affected by this rule.

**Senator Charbonneau:** Could the company buy those assets that are not being depreciated because of lack of profit and then lease them back to that company and take the depreciation, or have they covered that loophole yet?

**Mr. Gillespie:** I hope not. I do not think that is anticipated.

**Senator Charbonneau:** Obviously, that is the way around it. The company not making a profit could sell its assets to the company making a profit so they could take the depreciation, and the other company could lease back the assets to the non-profitable company.

**Senator Cook:** The non-profitable company would not have any money to pay the lease. Therefore, it would not make any money.

**Mr. Birk:** This would not work because the company buying and then leasing it back to the other company—unless it were in the leasing business—would not be able to claim more capital cost allowance than income it received from rental for that particular property.

**Mr. Gillespie:** Certainly there are a number of companies that are in the leasing business that might accommodate your situation. The unprofitable company would have leasing costs which it could deduct, but might not be able to fully utilize for tax purposes.

**Senator Cook:** Or earn.

**Senator Charbonneau:** They could use their leasing costs but not their depreciating costs. In other words, they could charge leasing costs.

**Mr. Gillespie:** They could charge their leasing costs, and they could create a loss hypothetically, which might not be as advantageous as keeping the assets, by not claiming the capital cost allowance and defer the claiming of the capital cost allowance to some future year, because if you create a loss you can only use that within a specified period of time.

**Senator Charbonneau:** Within five years.

**Mr. Gillespie:** Yes.

**Senator Cook:** The situation gets dicey.

**Mr. Gillespie:** It depends on the circumstances.

**Mr. Birk:** As a matter of fact, in the United States a rule with opposite effect was introduced in 1981 through the Tax Recovery Act, whereby a company that does have capital cost allowance available, because it is not in a profitable business, can, in fact, sell this right to capital cost allowance to another

[Traduction]

**Le sénateur Charbonneau:** Qu'arriverait-il s'ils achetaient les biens et les relouaient à bail à la société? Cette règle s'appliquerait-elle?

**M. Gillespie:** On suppose que si vous voulez financer des biens, vous vous adresseriez à quelque société de crédit-bail afin de lui vendre vos biens et de les relouer à bail. Cette règle ne s'appliquerait pas dans ce cas.

**Le sénateur Charbonneau:** La société de crédit-bail pourrait-elle acheter ces biens qui ne sont pas amortis en raison d'un manque de bénéfice, les relouer à bail à l'entreprise et réclamer la réduction pour amortissement? A-t-on prévu cette échappatoire?

**M. Gillespie:** J'espère que non. Je ne crois pas que ce soit prévu.

**Le sénateur Charbonneau:** Il s'agit de toute évidence de la façon de contourner cette règle. L'entreprise qui ne réalise aucun bénéfice pourrait vendre ses biens à la société de crédit-bail qui réaliserait un bénéfice et pourrait ainsi se prévaloir de la déduction pour amortissement. Cette dernière pourrait ensuite louer à bail les biens à l'entreprise non rentable.

**Le sénateur Cook:** Comme l'entreprise non-rentable n'aurait pas de fonds pour payer le loyer, aucun bénéfice ne pourrait être réalisé.

**M. Birk:** Cela ne marcherait pas parce que la société qui achète pour louer ensuite à bail à l'autre entreprise—à moins qu'il s'agisse d'une société spécialisée dans le crédit-bail—ne pourrait réclamer aux fins de sa déduction pour amortissement plus que les revenus qu'elle a tirés de la location de cette propriété.

**M. Gillespie:** Il existe assurément un certain nombre de sociétés de crédit-bail qui pourraient le faire. La société non-rentable pourrait déduire des frais de crédit-bail mais dont elle ne pourrait peut-être pas utiliser la totalité aux fins d'impôt.

**Le sénateur Cook:** Ou retirer.

**Le sénateur Charbonneau:** Elle pourrait déduire ses frais de crédit-bail mais non d'amortissement. Autrement dit, elle pourrait imputer des frais de crédit-bail.

**M. Gillespie:** Elles pourraient imputer leurs frais de crédit-bail et hypothétiquement une perte, ce qui pourrait ne pas être aussi avantageux que de conserver les biens, en ne réclamant pas la déduction pour amortissement et en reportant cette dernière de quelques années, parce que si vous subissez une perte vous ne disposez que d'un délai précis pour la réclamer.

**Le sénateur Charbonneau:** Cinq ans.

**M. Gillespie:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Cela devient risquée.

**M. Gillespie:** Ça dépend des circonstances.

**M. Birk:** En fait, la règle contraire a été introduite en 1981 aux États-Unis par le biais de la Tax Recovery Act qui prévoit qu'une société qui est autorisée à réclamer une déduction pour amortissement, parce qu'elle n'est pas rentable, peut, en fait,



[Text]

corporation which is in a profitable position and can use that capital cost.

**Senator Cook:** It is hard to see the rationale of that.

**Mr. Birk:** The rationale for that was that the depreciation rates in the United States were increased essentially in 1981, but reaction by the companies was—"since we are not making profits, we cannot use this additional capital cost allowance". Therefore, they were permitted to transfer the capital cost allowance to another corporation that makes sufficient income.

**Mr. Gillespie:** The next rule relates to works of art and antiques. Businesses acquiring those assets could depreciate them at a rate of 20 per cent on a declining balance basis. The budget proposes that antiques shall no longer be depreciable, nor will art be depreciable unless it is art produced by a living Canadian artist, and only the first purchaser of that art will be entitled to depreciate that art. The rationale behind this is that antiques and works of art are usually goods that appreciate in value rather than depreciate in value. Therefore, the only way you will be able to depreciate art is if you are the first purchaser, and you buy a work of art of a living Canadian artist.

**Senator Cook:** You do not buy art to earn money. What is the rationale for that?

**Mr. Gillespie:** Some people do buy it for an investment. They will hang it in their office premises and, hopefully, that art will appreciate. As a matter of fact, this has become such a common practice that many feel that the business world has replaced the museums as a medium for exhibit art.

**Senator Buckwold:** What is the depreciation rate on art?

**Mr. Gillespie:** It is 20 per cent; so that if you buy from a living Canadian artist, you can only depreciate 10 per cent the first year and 20 per cent the second year.

**Senator Buckwold:** On the declining balance?

**Mr. Gillespie:** Yes.

**Senator Buckwold:** Is there any value involved? Could you do that if you bought a painting for \$100, or does it have to be \$10,000?

**Mr. Gillespie:** There is no limit.

The next item is small business development bonds. This is a subject that we have addressed in the last two years. Under the old rules, for 1980 and 1981, a qualifying small business corporation could issue small business development bonds up to \$500,000 which would carry special tax treatment; that is to say that the interest on those bonds was treated as dividends, so that they were not taxable in the hands of a Canadian corporate lender. At the same time the borrower was not able to deduct the interest paid on those bonds. This gave a break to small businesses that were not in a profitable position, and that would not have been able to deduct the interest anyway. The small business development bonds were to cease to exist at December 31, 1981. The budget proposes to extend their

[Traduction]

vendre ce droit à une autre société rentable qui peut utiliser ce coût en capital.

**Le sénateur Cook:** Il est difficile d'en comprendre la raison.

**M. Birk:** La raison en était que les taux d'amortissement aux États-Unis ont été accrus principalement en 1981, mais les sociétés y ont réagi en se disant que si elles ne réalisaient pas de bénéfices, elles ne pouvaient se prévaloir de cette déduction pour amortissement supplémentaire. On les a donc autorisées à transférer la déduction pour amortissement à une autre société dont les revenus étaient suffisants.

**M. Gillespie:** Passons maintenant à la règle concernant les œuvres d'art et antiquités. Les entreprises qui achetaient ces biens pouvaient les amortir au taux de 20 p. 100 par an. Le budget propose que les antiquités ne soient plus désormais amortissables ni les œuvres d'art à moins qu'elles n'aient été produites par un artiste canadien encore en vie. En outre, seul le premier acheteur de cet objet d'art aurait le droit de l'amortir. On donne comme raison que les antiquités et les œuvres d'art prennent de la valeur avec le temps plutôt que le contraire. Ainsi, pour réclamer cette déduction, il vous faut être le premier acheteur d'une œuvre d'art produite par un artiste canadien encore en vie.

**Le sénateur Cook:** Vous n'achetez pas des œuvres d'art pour réaliser des bénéfices. Pourquoi cette règle?

**M. Gillespie:** Certaines personnes achètent une œuvre d'art comme placement, accrochent celle-ci aux murs de leur bureau en espérant qu'elle prendra de la valeur. En fait, ceci est devenu une pratique tellement courante que beaucoup estiment que le monde des affaires a remplacé le musée comme véhicule de l'art.

**Le sénateur Buckwold:** Quel est le taux d'amortissement pour une œuvre d'art?

**M. Gillespie:** Il est de 20 p. 100 ainsi, si vous achetez une œuvre d'un artiste canadien encore en vie, vous ne pourrez l'amortir qu'à raison de 10 p. 100 la première année et de 20 p. 100 la deuxième.

**Le sénateur Buckwold:** Sur l'amortissement décroissant?

**M. Gillespie:** Oui.

**Le sénateur Buckwold:** Y-a-t-il une limite quant à la valeur? Pourriez-vous le faire pour une peinture de 100 \$ ou doit-elle valoir 10,000 \$?

**M. Gillespie:** Il n'y a aucune limite.

Nous passons maintenant à la question des obligations de développement pour la petite entreprise. Il s'agit d'un sujet que nous avons traité au cours des deux dernières années. En vertu des règles en vigueur en 1980-1981, une petite entreprise répondant à certains critères pouvait émettre des obligations jusqu'à concurrence de 500 000 dollars, obligations qui pouvaient bénéficier de certaines exonérations fiscales. Ce qui signifiait que l'intérêt sur ces obligations était considéré comme un dividende et de ce fait exonéré d'impôt pour les prêteurs canadiens. En même temps, l'emprunteur ne pouvait déduire l'intérêt versé sur ces obligations. Ainsi, les petites entreprises qui n'étaient pas rentables et qui n'auraient pu déduire de toute façon l'intérêt profitaient d'un répit. Ces



*[Text]*

application for another year. Under the old rules corporations were the only ones who were able to benefit, but the new budget will extend the rules to individuals and partnerships, limiting the application of the old rules, however, to provide that the funds must be used in Canada, they must be used in an active business, and they must be used for corporations or individuals who are in financial difficulty.

**Senator Cook:** With the bonds they do give security, do they not?

**Mr. Gillespie:** Oh yes. There will be security in most cases with the bonds.

Furthermore, issues after November 12, 1981, will be subject to normal tax treatment on the first 6 per cent of interest; that is to say, the first 6 per cent of interest will be taxable in the lender's hands, and will presumably be deductible in the borrower's hands. Only the excess interest above 6 per cent will receive the preferred tax treatment.

The budget is silent on whether the small business will obtain a corresponding deduction for the first 6 per cent interest on the bonds. I can only assume it will, because we will have to wait and see what the draft legislation says in that regard.

**Senator Molson:** How do you define "financial difficulties"?

**Mr. Gillespie:** Well, there are some rules in the Income Tax Act that refer to the financial difficulty test in the definition of "term preferred shares", and actually, the financial difficulty test did exist—I stand to be corrected on this—for corporations who issued small business development bonds last year. Experience has shown, however, that if you want to establish financial difficulty, it is very difficult to get a ruling from National Revenue unless you are bankrupt, or virtually bankrupt.

**Senator Cook:** Would the bonds have to be issued for new advances? If they are not, it is a good way of defeating the Bankruptcy Act.

If a business in financial difficulties wants to take advantage of bonds, in respect of what moneys can it issue bonds? For fresh advances? New money?

**Mr. Gillespie:** In other words, can it re-finance old borrowings with these bonds?

**Senator Cook:** Yes.

**Mr. Gillespie:** I am not sure. I would have to check that.

**Senator Cook:** It would be extraordinary if it could do that.

**Mr. Gillespie:** I think, Senator Cook, if my memory serves me correctly, you have to use the proceeds and put them into the business. You cannot refinance.

**Senator Cook:** No. It would mean fresh advances.

*[Traduction]*

obligations devaient cesser d'être émises le 31 décembre 1981. Le budget propose de prolonger cette mesure pour une autre année. Aux termes des anciennes règles, seules les sociétés pouvaient se prévaloir de cette mesure; dorénavant elle s'étendra aux particuliers et aux entreprises en participation, certaines dispositions prévoyant toutefois les crédits doivent être utilisés au Canada dans une entreprise active et des sociétés ou des particuliers qui éprouvent des difficultés financières.

**Le sénateur Cook:** Les obligations sont assorties d'une garantie?

**M. Gillespie:** Oui. Il y a la plupart du temps une garantie.

En outre, les obligations émises après le 12 novembre 1981 seront assujetties à l'impôt normal en ce qui concerne les six premiers pour cent d'intérêt; cela signifie que les six premiers pourcent d'intérêt seront imposables dans les mains du prêteur et probablement déductibles dans les mains de l'emprunteur. L'exonération fiscale ne pourra être obtenue que sur l'intérêt dépassant six p. 100 par an.

Le budget ne dit pas si la petite entreprise obtiendra une déduction correspondante pour les six premiers pour cent d'intérêt sur les obligations. Je ne peux que supposer que ce sera le cas, mais il nous faudra attendre afin de voir ce que le projet de loi stipulera à cet égard.

**Le sénateur Molson:** Qu'entendez-vous par «difficultés financières»?

**M. Gillespie:** Eh bien, la Loi de l'impôt sur le revenu fait état de ce critère dans la définition des «actions privilégiées à terme» et, en fait, des critères existent bel et bien dans ce cas—et qu'on me corrige si je me trompe—dans le cas des sociétés qui ont émis l'an dernier des obligations de développement pour la petite entreprise. L'expérience a démontré, toutefois, que si vous voulez prouver que vous êtes en difficulté financière, il est très difficile d'obtenir une décision du ministère du Revenu national à moins que vous ne soyez en faillite ou près de la faillite.

**Le sénateur Cook:** Les obligations devraient-elles être émises pour de nouvelles avances? Dans la négative, c'est une bonne façon de contourner la Loi sur la faillite.

Si une entreprise ayant des difficultés financières désire profiter des obligations, à l'égard de quelles sommes peut-elle émettre des obligations? Pour les nouveaux prêts? Les nouveaux crédits?

**M. Gillespie:** En d'autres termes, peut-elle refinancer d'anciens emprunts avec ces obligations?

**Le sénateur Cook:** Oui.

**M. Gillespie:** Je ne suis pas certain, il faudra que je vérifie.

**Le sénateur Cook:** Ce serait extraordinaire si elle pouvait procéder ainsi.

**M. Gillespie:** Sénateur Cook, si je me souviens bien, vous devez utiliser les revenus et les investir dans l'entreprise. Vous ne pouvez pas procéder à un refinancement.

**Le sénateur Cook:** Non, cela signifierait de nouveaux prêts.

[Text]

**Mr. Gillespie:** Yes. So it is for further development and growth of the business.

**Senator Charbonneau:** When you speak of putting the proceeds back in the business, do you mean for new equipment, and things like that?

**Mr. Gillespie:** Exactly.

**Senator Charbonneau:** Not for the purpose of, say, covering payables, or anything like that?

**Mr. Gillespie:** Well, that, I think, would be all right.

**Senator Charbonneau:** It does not mean that you have to have capital expenses.

**Mr. Gillespie:** It could be for payments, I think.

**Senator Buckwold:** It would not be to pay off a bank loan.

**Senator Charbonneau:** It amounts to the same thing. In one way you cannot re-finance through bond instead of banks, but at the same time, if they are used for payables, what is the difference? That is why I am asking the question.

**Mr. Gillespie:** Perhaps I can defer a definitive answer on that. Mr. Birk is looking at the act. Perhaps we can come back to that question in a minute.

The next subject I would like to deal with is related, and this is a subject which most of us are quite familiar with by now. I am referring to term preferred shares. This is a subject that is rearing its complicated head again in the budget proposals. I would just like to review the matter and set the stage for the proposed amendments.

**The Chairman:** Perhaps you should start with a definition of a term preferred share.

**Mr. Gillespie:** Well, if I could go back prior to term preferred shares and address the question of why they were introduced, it might be better.

**The Chairman:** We dealt with this back in 1978, was it?

**Mr. Gillespie:** We have dealt with it for several years now, Mr. Chairman. I have forgotten how many.

**The Chairman:** Certainly in 1979, when Mr. Crosbie came here.

**Mr. Gillespie:** Yes, and we dealt with it again last year; but for certain corporations who were not subject to income tax for various reasons, whether they had a lot of depreciable property, for example, or whether they only received dividend income, or whether they were in a loss position—

**Senator Cook:** Whether or not they were crown corporations.

[Traduction]

**M. Gillespie:** Oui, de sorte que ces obligations sont destinées à des améliorations et à l'expansion de l'entreprise.

**Le sénateur Charbonneau:** Lorsque vous parlez de remettre les revenus dans l'entreprise, voulez-vous dire qu'ils doivent être investis dans du nouveau matériel et des choses de ce genre?

**M. Gillespie:** Exactement.

**Le sénateur Charbonneau:** Et non dans le but de couvrir des sommes exigibles, ou autres choses de ce genre, par exemple?

**M. Gillespie:** Je pense qu'il n'y aurait rien à redire à cela.

**Le sénateur Charbonneau:** Cela ne signifie pas que vous devez avoir des dépenses d'investissement.

**M. Gillespie:** Je pense que ça pourrait être pour des paiements.

**Le sénateur Buckwold:** Ça ne serait pas pour rembourser un emprunt bancaire.

**Le sénateur Charbonneau:** Ça équivaut à la même chose. D'un côté on ne peut pas refinancer par l'intermédiaire d'obligations au lieu d'avoir recours aux banques mais, en même temps, si ces obligations sont utilisées pour payer les sommes exigibles, quelle est la différence? C'est la raison pour laquelle je pose la question.

**M. Gillespie:** Peut-être me serait-il possible d'attendre un peu avant de fournir une réponse définitive à ce sujet. M. Birk est en train d'examiner la loi. Nous pourrions revenir à cette question dans un instant.

Le sujet suivant que je désirerais aborder est connexe, et il est très familier à la plupart d'entre nous. Je fais allusion aux actions privilégiées à terme. Cette question très complexe réapparaît dans les propositions budgétaires. Je désirerais passer simplement en revue la question et fixer les étapes des amendements projetés.

**Le président:** Peut-être pourriez-vous commencer en donnant une définition des actions privilégiées à terme.

**M. Gillespie:** Il pourrait être préférable de remonter à la période antérieure à l'existence des actions privilégiées à terme et d'aborder la question des raisons de leur création.

**Le président:** Nous nous sommes occupés de cette question en 1978, n'est-ce pas?

**M. Gillespie:** Il y a maintenant plusieurs années que nous nous en occupons, monsieur le président. J'ai oublié le nombre exact.

**Le président:** Nous nous en occupons certainement en 1979, lorsque M. Crosby est venu ici.

**M. Gillespie:** Oui, et nous nous en sommes encore occupés l'année dernière, au sujet de certaines sociétés qui n'étaient pas assujetties à l'impôt sur le revenu pour diverses raisons, soit qu'elles possèdent, par exemple, un grand nombre de biens amortissables ou bien qu'elles n'aient reçu que des revenus provenant de dividendes, ou bien qu'elles aient subi des pertes—

**Le sénateur Cook:** Qu'il s'agisse ou non de sociétés de la Couronne.



[Text]

**Mr. Gillespie:** Quite so. It was advantageous for them to finance their operations not by regular borrowings, but by issuing preferred shares to financial institutions. The financial institutions and the corporation would share the tax benefit, and the corporation, as a result, could borrow at a lower rate. To meet this situation, and the growing drain on the federal revenue, the concept of term preferred shares was introduced in the Income Tax Act. The act was amended to say that if a financial institution, or a corporation associated with a financial institution, were to acquire a term preferred share in the ordinary course of business, that financial institution would not be entitled to deduct dividends paid on those term preferred shares; and term preferred shares were defined, broadly speaking, as being shares that were redeemable within 10 years, or redeemable at the option of the holder within 10 years, or shares of corporations controlled by the financial institution.

There was also a provision which prevented financial institutions from, in effect, "parking" these term preferred shares with other corporations and giving assurances to these other corporations that they would receive their anticipated dividend income on these shares.

I can say from practical experience that there has been some difficulty with these term preferred share provisions, because, to take a specific example, a specified financial institution is defined to include a corporation whose business is to lend money. In many corporate conglomerates there may exist a corporation whose business it is to finance the operations of the other corporations within the conglomerate. There may be a corporation whose business it is to lend money. The other corporations within this conglomerate are associated with that corporation, so that if any of these corporations within the group acquires a share that is redeemable or retractable within 10 years and acquires that share "in the ordinary course of business"—and that is the phrase that is used in the act, whatever that phrase may mean—the dividends on those shares will be taxable.

We had some difficulty in the year that Mr. Crosbie was before us because we asked if the phrase "ordinary course of business" could be more clearly defined, or if Revenue or Finance could give us some idea of what that phrase meant. They declined. They felt it was too difficult a phrase to define and they did not want to be more precise. When faced with this kind of situation, then, the only thing you can do under the circumstances is to go to National Revenue for a ruling to state that you are not acquiring these shares in the ordinary course of business.

**Senator Cook:** In each case?

**Mr. Gillespie:** In each case, which is an extremely cumbersome procedure to have to follow, quite frankly. It involves extensive delays, negotiations, discussions and so on.

That sets the stage for the budget amendments which broaden the scope of term preferred shares. I am referring to

[Traduction]

**M. Gillespie:** Exactement. Il était avantageux pour ces sociétés de financer leurs opérations sans avoir recours à des emprunts ordinaires mais en émettant des actions privilégiées auprès d'établissements financiers. Ces derniers et la société partageaient les avantages fiscaux et la société pouvait ainsi emprunter à un taux plus faible. C'est pour faire face à cette situation et au drainage croissant exercé sur les recettes fédérales, que le concept des actions privilégiées à terme a été introduit dans la Loi de l'impôt sur le revenu. La loi a été amendée pour préciser que si un établissement financier ou une société associée à un tel établissement devait faire l'acquisition d'actions privilégiées à terme dans ses opérations courantes, cet établissement financier n'aurait pas le droit de déduire les dividendes payés sur ces actions privilégiées à terme. D'une façon générale, les actions privilégiées à terme ont été définies comme étant des actions rachetables dans un délai de dix ans, ou rachetables au choix du détenteur dans un délai de dix ans, ou des actions de sociétés contrôlées par un établissement financier.

Il y avait en effet également une disposition qui empêchait les établissements financiers de «parquer» ces actions privilégiées à terme chez d'autres sociétés, tout en leur donnant l'assurance qu'elles recevraient leur revenu prévu provenant de dividendes sur ces actions.

D'après mon expérience, je peux dire qu'on a eu quelques difficultés avec ces dispositions concernant les actions privilégiées à terme car, pour prendre un exemple précis, la définition d'un établissement financier donné comprend une société dont l'activité consiste à prêter de l'argent. Dans un grand nombre de conglomerats des sociétés, il peut exister une d'entre-elles dont l'activité consiste à financer les opérations des autres sociétés du conglomerat. Il peut y avoir une société dont l'activité consiste à prêter de l'argent. Les autres sociétés faisant partie du conglomerat sont associées à cette société de sorte que si une quelconque des sociétés de ce groupe fait l'acquisition d'une action qui est rachetable ou qu'on peut reprendre dans un délai de dix ans et qu'elle fasse l'acquisition de cette action dans le cours normal des affaires—ce qui est la phrase utilisée dans la loi, quelle que puisse être sa signification—les dividendes provenant de ces actions sont imposables.

Nous avons eu quelques difficultés l'année où M. Crosby a comparu devant nous parce que nous avons demandé s'il serait possible de définir plus clairement l'expression «dans le cours normal des affaires», ou si le ministère du Revenu ou des Finances pouvait nous donner une idée de ce qu'elle signifiait. Ils ont refusé. Ils ont trouvé que l'expression était trop difficile à définir et ils n'ont pas voulu se montrer plus précis. Lorsqu'on est confronté à une telle situation, la seule chose qu'on puisse faire est de s'adresser au Revenu national en vue d'obtenir une décision qui précise que vous ne faites pas l'acquisition de ces actions dans le cours normal des affaires.

**Le sénateur Cook:** Dans chaque cas?

**M. Gillespie:** Oui, ce qui, très franchement, constitue une procédure extrêmement gênante. Elle implique de longs délais, des négociations, des discussions, etc.

Cela justifie les amendements budgétaires qui élargissent l'objectif des actions privilégiées à terme. Je fais allusion à la



[Text]

budget resolution 160. First of all, under subparagraph (d), it is proposed to eliminate the 10-year exemptions for shares issued after November 12, 1981. Until we have seen the raft bill, it is difficult to anticipate the full scope of this amendment. It would seem, however, that if a financial institution were to invest, in the ordinary course of its business, in any redeemable or in any retractable share, that will be a term preferred share.

**Senator Cook:** It will be taxable?

**Mr. Gillespie:** The dividends on that share will be taxable, yes. Likewise, under paragraph (c), as I read the budget resolution, they are proposing to extend this tax treatment to shares acquired by non-financial institutions if those shares are redeemable or retractable within five years. There will be a five-year rule for all corporations; there will be no such rule for financial institutions.

I think that it might be fruitful to try to seek further clarification from finance officials when they appear before this committee as to the intent of these amendments.

**Senator Cook:** The purpose of the amendments is to restrict the use of term shares, is it?

**Mr. Gillespie:** Yes, it would seem that corporations that will invest in preferred shares that are redeemable or retractable within five years will have to pay tax on the dividends received. Why they propose to go this far, I do not know, but this may magnify the kind of headaches that we are experiencing now with this definition.

It is also proposed, in subparagraph (k), that, with respect to shares or income bonds, the same 6 per cent rule applies as applied to the small business development bonds. That is to say, the first 6 per cent would be treated as interest; anything over and above 6 per cent would be treated as taxable dividends.

**Senator Cook:** Is it not the trend now for all financing to be carried out over shorter rather than longer periods?

**Mr. Gillespie:** Yes.

**Senator Cook:** The reducing of the period to five years would, in a sense, be going against the trend, would it not?

**Mr. Gillespie:** I am not sure of the reason for the five-year rule respecting all corporations. I do know that financial institutions were prepared, in situations where the credit risk was minimal—in other words, their preferred customers or clients—to invest in 10-year shares so that the preferred risks received preferred treatment, if you like. I suppose that the elimination of the 10-year rule is to meet that imbalance. As to the reason for the five-year rule, I do not know.

**The Chairman:** It shortens the period in which tax is payable, does it not? What happens at the end of five years?

[Traduction]

résolution budgétaire 160. Tout d'abord, aux termes de l'alinéa (d) on propose de supprimer les exemptions de dix ans pour les actions émises après le 12 novembre 1981. Il est difficile de prévoir toute la portée de cet amendement tant que nous n'aurons pas vu le projet de loi. Il semblerait toutefois que si un établissement financier doit investir, dans le cours normal des affaires dans toute action rachetable ou pouvant être reprise, cela sera considéré comme une action privilégiée à terme.

**Le sénateur Cook:** Elle sera imposable?

**M. Gillespie:** Oui, les dividendes provenant de cette action seront imposables. De même, aux termes de l'alinéa (c) de la résolution budgétaire, on propose d'étendre ce traitement fiscal aux actions acquises par des établissements non financiers si ces actions sont rachetables ou peuvent être reprises dans un délai de cinq ans. Il y aura une règle de cinq ans applicable à toutes les sociétés mais il n'y aura pas de règle de ce genre pour les établissements financiers.

Lorsqu'ils comparaitront, il pourrait être profitable d'essayer d'obtenir des précisions supplémentaires des fonctionnaires des Finances, relativement à l'objectif de ces amendements.

**Le sénateur Cook:** Ces amendements ont pour but de restreindre l'utilisation des actions à terme, n'est-ce pas?

**M. Gillespie:** Oui, il semble que les sociétés qui investiront dans des actions privilégiées rachetables ou pouvant être reprises dans un délai de cinq ans, doivent payer l'impôt sur les dividendes reçus. Pourquoi envisage-t-on d'aller aussi loin, je n'en sais rien, mais cela pourrait amplifier le genre de casse-tête que nous rencontrons actuellement avec cette définition.

Il est également proposé à l'alinéa (k) que la même règle des 6 p. 100 s'applique aux actions ou aux obligations à intérêt conditionnel, comme c'est le cas des obligations de développement des petites entreprises. Cela signifie que les premiers 6 p. 100 seraient considérés comme un intérêt, et que tout ce qui dépasse 6 p. 100 serait considéré comme dividendes imposables.

**Le sénateur Cook:** Tout financement n'a-t-il pas actuellement tendance à être effectué sur de courtes plutôt que de longues périodes?

**M. Gillespie:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Dans un sens, la réduction de la période à cinq ans irait à l'encontre de la tendance, n'est-ce pas?

**M. Gillespie:** Je ne suis pas certain de connaître la raison pour laquelle la règle des cinq ans s'applique à toutes les sociétés. Je sais que des établissements financiers étaient prêts, dans des situations où les risques de crédit étaient minimes—en d'autres termes, leurs clients privilégiés—à investir dans des actions d'une durée de dix ans, de façon à ce que les risques privilégiés fassent l'objet d'un traitement privilégié. Je présume que la suppression de la règle des dix ans vise à faire face à ce déséquilibre. En ce qui concerne la raison de la règle des cinq ans, je ne sais pas.

**Le président:** Elle réduit la période où l'impôt est payable, n'est-ce pas? Qu'arrive-t-il à la fin des cinq ans?

[Text]

**Mr. Gillespie:** The five-year rule relates to the kind of investment you make. If you make an investment for a period shorter than five years, you will be caught throughout the term. If you make the investment for a period longer than five years, you receive tax-free treatment on your dividends throughout the entire length of time.

**The Chairman:** That applies under this budget?

**Mr. Gillespie:** Yes.

**Senator Cook:** The five-year rule simply means that the share matures in five years, does it not?

**Mr. Gillespie:** No, the five-year rule states that if a corporation invests in preferred shares that are redeemable in five years, the dividends on those preferred shares will be taxable.

**Senator Cook:** Yes.

**Mr. Gillespie:** I would like to move to another subject which is important but has received little attention, and that is director's liability. There is an important provision in the budget resolution No. 156, which makes directors jointly and severally liable with the corporation in respect of any tax required under the act to be deducted or withheld and remitted after November 12, 1981. Their liability will extend not only to the tax that should have been remitted but also to interest and penalties, and their liability will be similar to that found under the Canada Business Corporation Act as it applies to directors for wages payable to employees.

This proposal was addressing the fact that many corporations found it profitable to deduct or withhold from employees but not to remit to the fiscal authorities.

**Senator Cook:** That would be profitable, indeed.

**Mr. Gillespie:** It is a problem for directors, because in a typical situation a director of a public corporation will have on idea whether tax is being deducted and withheld or remitted.

I should say that it not only applies to corporate taxes as such but also to taxes that should be withheld in respect of employees' salaries. Presumably it will apply to taxes which should be remitted in respect of withholding tax.

As I said, the budget proposes that the rules shall be similar to those that apply to directors' liability for wages, and the applicable sections of the Canada Business Corporations Act are sections 114 and 118.

Section 114 of the Canada Business Corporations Act states that directors are jointly and severally liable to employees for all debts not exceeding six months' wages payable to employees for services performed. The CBCA goes on to say that a director is not liable unless, first, the corporation has been sued for the debt within six months, or, second, the corporation has commenced liquidation and dissolution proceedings or has been dissolved and a claim for the debt has

[Traduction]

**M. Gillespie:** La règle des cinq ans est liée au genre d'investissement que vous faites. S'il s'agit d'un investissement pour une période inférieure à cinq ans, vous serez «captifs» pendant toute la période. Si vous faites l'investissement pour une période supérieure à cinq ans, vous êtes exempt d'impôt sur vos dividendes pendant toute la période.

**Le président:** Cela s'applique en vertu de ce budget?

**M. Gillespie:** Oui.

**Le sénateur Cook:** La règle des cinq ans signifie simplement que les actions arrivent à échéance en cinq ans, n'est-ce pas?

**M. Gillespie:** Non, la règle des cinq ans précise que si une société investit dans des actions privilégiées qui sont rachetables dans cinq ans, les dividendes provenant de ces actions privilégiées seront imposables.

**Le sénateur Cook:** Oui.

**M. Gillespie:** Je voudrais passer à un autre sujet qui est important mais auquel on n'a accordé que peu d'attention et il s'agit de la responsabilité des administrateurs. Il s'agit là d'une disposition importante de la résolution budgétaire n° 156 qui rend les administrateurs conjointement et solidairement responsables avec la corporation à l'égard de tout impôt qui, en vertu de la loi, doit être déduit ou retenu et remis après le 12 novembre 1981. Leur responsabilité s'étendra non seulement à l'impôt qui aurait dû être remis, mais également aux intérêts et aux pénalités et leur responsabilité sera semblable à celle que l'on trouve dans la Loi sur les corporations commerciales canadiennes et qui s'applique aux administrateurs en matière de salaire payable aux employés.

Cette proposition s'appliquait au fait que beaucoup de sociétés trouvaient rentable d'effectuer des déductions ou des retenues sur les salaires des employés mais de ne pas les verser aux autorités fiscales.

**Le sénateur Cook:** C'est très rentable.

**M. Gillespie:** Cela constitue un problème pour les administrateurs parce que dans la situation type, l'administrateur d'une corporation d'intérêt public ignore si l'impôt a été déduit et retenu ou versé.

Je dirais même que cette remarque ne vaut pas seulement pour les impôts sur les sociétés en tant que telles mais aussi pour les impôts à retenir sur les salaires des employés; mais je présume qu'elle s'applique aux impôts qui ont été prélevés et qu'il faut remettre.

Comme je l'ai dit tantôt, il est proposé d'appliquer ici des règles semblables à celles qui s'appliquent aux administrateurs responsables des salaires, et les articles 114 et 118 de la Loi des corporations commerciales canadiennes portent précisément sur ce point.

L'article 114 de la Loi des corporations commerciales canadiennes stipule que les administrateurs sont conjointement et solidairement responsables, envers les employés, de toutes créances, jusqu'à concurrence de six mois de salaire, résultant de services exécutés par lesdits employés. La loi dit ensuite que la responsabilité d'un administrateur n'est pas engagée sauf, premièrement, lorsqu'une action en recouvrement de la créance est intentée dans les six mois, ou, deuxièmement,



[Text]

been proved within six months after the earlier of the date of commencement of the liquidation and dissolution proceedings and the date of dissolution, or, third, the corporation has made an assignment or a receiving order has been made against it under the Bankruptcy Act and a claim for the debt has been proved within six months after the date of the assignment or receiving order.

Furthermore, a director is not liable under section 114, unless he is sued for the debt while he is a director or within two years after he ceases to be a director.

So there is a heavy onus on directors for employees' wages. But this general rule is modified by section 118 of the CBCA, which states that a director is not liable if he relies in good faith upon financial statements of the corporation represented to him by officers of the corporation or if he relies upon a written report of the auditor of the corporation or relies upon the report of a lawyer, accountant, engineer, appraiser or other person whose profession lends credibility to a statement made by him.

So that it may be incumbent upon directors from time to time to receive some sort of assurances from such professionals, the auditors or accountants, to the effect that the corporation of which they are directors has made full remittance of taxes that have been withheld and are to be remitted to the federal authorities.

**Senator Cook:** Can a director insure himself against liability under this clause? There is something to the effect that the company cannot pay the premium. Is that right?

**The Chairman:** Any defence available under the Canada Business Corporations Act of course would be available under this proposal.

**Mr. Gillespie:** Yes. That is true, senator.

**Senator Walker:** It would be pretty hard to nab them, wouldn't it?

**Mr. Gillespie:** In answer to your question, Senator Cook, section 119 of the CBCA states in subparagraph (4) that a corporation may purchase and maintain insurance for the benefit of directors against any liability incurred by them in their capacity as directors or officers, except where the liability relates to the failure to act honestly and in good faith with a view to the best interests of the corporation. So it is not full indemnity.

**Senator Cook:** Is there not full indemnity?

**Mr. Gillespie:** There is not full indemnity, if he does not act honestly and in good faith.

**Senator Cook:** Oh, yes, of course.

**The Chairman:** You mean full indemnity is not available.

**Mr. Gillespie:** That is right.

[Traduction]

lorsque la corporation a entrepris sa liquidation ou sa dissolution, ou lorsqu'elle est dissoute, et que l'existence de la créance est établie dans les six mois de la date à laquelle a été entreprise la liquidation ou la dissolution, ou de la date de la dissolution, ou, troisièmement, lorsque la corporation a fait l'objet d'une ordonnance de mise sous séquestre, en vertu de la Loi sur la faillite et que l'existence de la créance est établie dans les six mois de la cession ou de l'ordonnance.

De plus, la responsabilité d'un administrateur n'est engagée, en vertu de l'article 114, que si l'action en recouvrement d'une créance est intentée contre lui, alors qu'il exerce ses fonctions d'administrateur ou dans un délai de deux ans après qu'il a cessé d'exercer ses fonctions.

Les administrateurs assument donc une lourde responsabilité au sujet des salaires des employés. Mais l'article 118 de la LCCC vient modifier cette règle générale, en stipulant qu'un administrateur n'encourt aucune responsabilité, s'il se fie de bonne foi à des états financiers de la corporation qu'un dirigeant de celle-ci lui a remis, ou à un rapport écrit du vérificateur de la corporation, ou à un rapport d'un avocat, d'un comptable, d'un ingénieur, d'un évaluateur ou d'une autre personne dont la profession permet d'accorder foi à une déclaration qu'elle a faite.

De sorte que l'administrateur peut être tenu d'obtenir, de temps à autre, certaines garanties de ces professionnels, vérificateurs ou comptables, établissant que la corporation dont il est administrateur a remis en entier aux autorités fédérales les impôts qu'elle avait prélevés.

**Le sénateur Cook:** Un administrateur peut-il, en vertu de cet article, souscrire à une police d'assurance responsabilité? On dit quelque part que la société ne saurait en payer la prime. Est-ce exact?

**Le président:** Toute mesure possible en vertu de la Loi des corporations commerciales du Canada le serait aussi, bien sûr, en vertu de la présente proposition.

**M. Gillespie:** Oui. C'est exact, sénateur.

**Le sénateur Walker:** Il ne serait pas facile de les pincer, n'est-ce pas?

**M. Gillespie:** L'article 119 de la LCCC répond à votre question, sénateur Cook; le sous-alinéa (4) stipule en effet qu'une corporation peut souscrire et conserver, au bénéfice de tout administrateur, une assurance contre toute responsabilité qu'il encourt en sa qualité d'administrateur ou de dirigeant, sauf s'il n'a pas agi avec intégrité et bonne foi au mieux des intérêts de la corporation. Ce n'est donc pas une protection absolue.

**Le sénateur Cook:** Il n'y a pas protection absolue?

**M. Gillespie:** Non; pas s'il n'agit pas avec intégrité et bonne foi.

**Le sénateur Cook:** Cela va de soi.

**Le président:** Il ne saurait donc obtenir une protection absolue.

**M. Gillespie:** C'est exact.



[Text]

**Senator Molson:** You can be pretty crooked, but not completely crooked.

**Mr. Gillespie:** Mr. Chairman, I would like next to move to resolution No. 14 of the budget proposals. It proposes to amend section 17 of the Income Tax Act. This addresses the issue of loans to non-residents at interest rates that are low, or in situations where there is no interest rate at all.

There is a provision in the act that in some situations interest will be imputed at a prescribed rate, because, of course, if there is no interest received there will be no Canadian tax payable on that income receipt.

Section 17 states, in effect, that where a corporation resident in Canada has loaned money to a non-resident person and the loan has remained outstanding for a year or longer without interest at a reasonable rate, interest computed at a prescribed rate shall, for the purposes of computing the lender's income, be deemed to have been received by the lender.

There is then an exception to that general rule, if the loan was made to a subsidiary-controlled corporation and it is established that the money that was loaned to the subsidiary was used in that subsidiary's business for the purpose of gaining income. Resolution 14 proposes to amend this to broaden the application of this rule to provide, firstly, that it will apply not only to loans but to any form of debt. As I stated in an earlier session, an example of that would be a balance of sale. Secondly, there will no longer be an exemption for a controlled subsidiary and there will be imputed interest at the prescribed rates which will fluctuate in relation to the Treasury Bill rate for the first month of the prior quarter. The present prescribed rate for the period commencing April 1 is 15 per cent.

The next rule relates to withholding tax on dividends paid to non-residents. As a general rule tax is withheld and remitted at the rate of 25 per cent unless that rate is reduced by treaty. In most cases a treaty will reduce that rate to 15 per cent. Under the old rules of the Income Tax Act there was a further reduction of 5 per cent if the corporation paying the dividend had a degree of Canadian ownership. That was a defined term which stated in effect that if that corporation met a 25 per cent Canadian ownership test the rate of tax to be withheld would be reduced from 25 per cent to 20 per cent and from 15 per cent to 10 per cent in the case of dividends paid to treaty countries. They are eliminating the rules relating to degree of Canadian ownership so that withholding tax will be paid at the rate of 25 per cent or 15 per cent.

The next subject is corporation surtax which is found in Section 123.3 of the Income Tax Act. It states that there shall be added to the tax otherwise payable by a corporation 5 per cent of that tax, and this surtax applied until December 31, 1981. It is proposed that that 5 per cent surtax be extended to 1982 and again to 1983, but that the surtax be reduced to 2.5 per cent. There would also be an exemption for Canadian controlled private corporations on the portion of income qualifying for the small business deduction.

[Traduction]

**Le sénateur Molson:** On peut donc être malhonnête, mais non malhonnête tout à fait.

**M. Gillespie:** Monsieur le président, j'aimerais maintenant passer à la résolution n° 14, sur les propositions budgétaires. On y propose de modifier l'article 17 de la Loi de l'impôt sur le revenu. On y parle des prêts aux non-résidents à un taux d'intérêt peu élevé, ou, parfois même, à un taux d'intérêt nul.

La loi stipule l'intérêt exigible dans certains cas, parce que, bien sûr, si aucun intérêt n'est perçu, le fisc sera incapable de prélever un impôt.

L'article 17 stipule, en effet, que lorsque une corporation résidente au Canada a prêté de l'argent à une personne non résidente et que ce prêt dure depuis un an ou plus, sans porter d'intérêt à un taux raisonnable, aux fins du calcul du revenu du prêteur, elle sera réputée avoir touché des intérêts à un taux prescrit.

Mais il y a exception à cette règle générale, si le prêt a été accordé à une filiale de la corporation et qu'il est établi que la filiale a utilisé l'argent de son prêt aux fins de réaliser un revenu. La résolution 14 propose d'élargir l'application de cette règle de sorte que, premièrement, elle s'applique non seulement aux prêts mais aux dettes de tout genre. Comme je l'ai dit dans une séance précédente, on pourrait prendre pour exemple le solde d'une vente. Deuxièmement, l'exception ne vaudra plus pour une filiale et il sera imputé un intérêt à un taux prescrit qui variera en rapport avec le taux des bons du Trésor, pour le premier mois du trimestre précédent. Le taux prescrit actuellement pour la période commençant le premier avril est 15p. 100.

La règle suivante se rapporte aux impôts retenus sur les dividendes versés aux non-résidents. En règle générale, l'impôt prélevé et remis est de 25p. 100, à moins qu'il soit réduit en vertu d'une convention. La plupart du temps, une convention réduire ce taux à 15p. 100. Suivant l'ancien règlement de la Loi de l'impôt sur le revenu, il y avait une autre réduction de 5p. 100 si la corporation qui versait une dividende comportait un certain degré d'appartenance canadienne. C'était une expression reconnue qui signifiait en somme que, s'il pouvait être établi qu'une corporation avait une appartenance canadienne de 25p. 100, le taux d'impôt prélevable serait réduit de 25 à 20p. 100 et de 15 à 10p. 100, dans le cas des dividendes versés aux pays parties à la Convention. On supprime la disposition sur le degré d'appartenance canadienne de sorte que les taux d'imposition seront de 25 et de 15p. 100.

Le sujet suivant est la surtaxe imposée aux corporations, que l'on trouve à l'article 123.3 de la Loi de l'impôt sur le revenu; il stipule que: s'ajoute à l'impôt payable par ailleurs par une corporation, 5 pour cent de cet impôt, et cette surtaxe était en vigueur jusqu'au 31 décembre 1981. On propose de la proroger jusqu'en 1982, puis jusqu'en 1983, mais de le réduire à 2.5 pour cent. Il y aurait aussi, pour les corporations privées sous contrôle canadien, une exemption portant sur la fraction du revenu admissible à la déduction accordée aux petites entreprises.

[Text]

The next rule is the small manufacturers rule. Corporations engaged in manufacturing or processing pay a 5 per cent lesser rate of tax on their profits if they also qualify for the small business deduction. In order to qualify a very complex calculation has to be made and the act has a *de minimis* rule which states that in cases where a corporation's total business income does not exceed \$50,000 and that corporation otherwise applies, they will be entitled to this deduction automatically. The budget proposes to extend the *de minimis* ceiling from \$50,000 to \$200,000.

Lastly, I shall make reference to the Part IV tax. As a general rule intercorporate dividends between Canadian corporations are exempt from tax but in order to prevent an individual from obtaining a benefit that he would not otherwise enjoy by incorporating his portfolio, Part IV of the Income Tax Act imposes a special 25 per cent tax on dividends received by private corporations on portfolio holdings. This Part IV tax is refundable as and when that private corporation pays out dividends to the individual shareholders. This special refundable tax does not apply to corporations that qualify as private corporations.

Several what were otherwise private corporations were able to avoid this 25 per cent tax by having a class of shares listed on the stock exchange, thereby qualifying as public corporations and not being subject to the tax. To prevent this from happening the budget proposes to amend the Income Tax Act so that the Part IV tax will apply to any company which is controlled by an individual or a related group of individuals, whether directly or through trust. And this new rule will apply for taxation years of the corporation commencing after November 12, 1981.

**The Chairman:** Is there any definition for the word "control"? I take it that it means share control.

**Mr. Gillespie:** I think we will have to see what the bill says, but as a matter of general tax law, "control" is defined to mean the control that vests in shares that entitle you to elect the directors of the corporation.

**The Chairman:** The word "control" used generally has a broader meaning than that.

**Mr. Gillespie:** Yes, but you are quite right in pointing out, Mr. Chairman, that "control" does have a restricted meaning for tax purposes.

That finishes my review. Perhaps we could allow Mr. Birk to come back to small business development bonds.

**Mr. Birk:** Small business development bonds were permitted in the case of a qualifying corporation, which is an eligible small business corporation, qualifying for the small business deduction and which had not reached the \$750,000 total business limit. The funds had to be used either for the acquisition of specified property which, in effect, is depreciable property excluding certain things like automobiles and trans-

[Traduction]

La prochaine disposition se rapporte aux petits manufacturiers. Les corporations qui s'occupent de fabriquer ou de traiter des produits paient sur leurs profits un taux d'impôt réduit de 5 pour cent, si elles sont également admissibles à la déduction accordée aux petites entreprises. L'admissibilité à cette déduction se détermine en vertu d'un calcul très complexe et la loi comporte une disposition «de minimis» stipulant que, dans les cas où le revenu d'affaire d'une corporation ne s'élève pas à plus de 50 000 \$ et que ladite corporation fait sa demande, elle aura droit immédiatement à cette déduction. Le budget propose de porter ce plafond «de minimis» de 50 000 \$ à 200 000 \$.

Pour terminer, je vais parler de la Partie IV de la loi. Règle générale, les dividendes intercorporatifs entre corporations canadiennes, sont exemptés de l'impôt, mais pour empêcher une personne de réaliser un bénéfice qu'il ne réaliserait pas autrement par l'incorporation de son portefeuille, la Partie IV de la Loi de l'impôt sur le revenu impose un impôt spécial de 25 pour cent sur les dividendes perçus par les corporations privées sur les portefeuilles qu'elles détiennent. Cet impôt est remboursable lorsque ladite corporation privée verse les dividendes à ses actionnaires. Cet impôt spécial remboursable ne s'applique pas aux corporations réputées corporations privées.

Quelques corporations qui, sous d'autres rapports, étaient des corporations privées, ont pu se soustraire à cet impôt de 25 pour cent en enregistrant à la bourse une catégorie d'action, ce qui les rendaient admissibles à titre de corporations publiques et les soustrayaient à l'impôt. Pour éviter que cela ne se produise, le budget propose de modifier la Loi de l'impôt sur le revenu de manière à ce que l'impôt de la Partie IV s'applique à toute société sous le contrôle d'une personne ou d'un groupe de personnes qui ont des liens entre elles, directement ou par l'intermédiaire d'une fiducie. Et cette nouvelle disposition s'appliquera aux fins d'imposition des corporations à compter du 12 novembre 1981.

**Le président:** Y a-t-il une définition du mot «contrôle»? J'ai compris qu'il s'agissait du contrôle exercé suivant le nombre d'actions.

**M. Gillespie:** Il me faudra voir ce que dit le projet de loi, mais de façon générale, le mot contrôle signifie en fiscalité la possibilité que vous accordent les actions que vous possédez d'élire les administrateurs d'une corporation.

**Le président:** Le mot «contrôle» utilisé généralement a une plus grande portée.

**M. Gillespie:** Oui, et vous avez raison de signaler, Monsieur le président, que ce mot «contrôle» a, aux fins d'impôt, une portée plus limitée.

Ceci termine mon examen. M. Birk peut maintenant revenir aux obligations d'expansion des petites entreprises.

**M. Birk:** Les obligations d'expansion de la petite entreprise ont été autorisées pour les corporations admissibles. La petite corporation admissible était en somme une société qui était admissible à la déduction accordée à la petite entreprise et qui n'avait pas atteint un chiffre d'affaires de 750 000.00 \$. Ce fonds devait être utilisé, soit pour acheter des propriétés déterminées qui, effectivement, sont des biens dépréciables, à



[Text]

portation equipment, or land, or it had to be used to repay a debt which originally was entered into to acquire such specified property. If no such equipment was purchased the bond was permitted in a case where the company either was bankrupt or had made a proposal for receivership or simply was in financial difficulty.

These were the conditions under which a company could enter into an agreement for the issuance of the Small Business Development Bonds. The addition, as a result of the amendment, is that they always have to be in financial difficulty. For all practical purposes, I suggest that few institutions will issue these kinds of bonds when the company is in such severe financial difficulty or bankrupt.

**Senator Cook:** So, the company must have real assets which it can mortgage, otherwise the provision does not apply?

**Mr. Gillespie:** That is right. So, I suspect that the Small Business Development Bonds will have limited application.

**Mr. Chairman,** I think that completes our review. As we can see, it has taken five sessions to go through all of these proposals. There are 156 Budget Resolutions. In addition to that, there are other important amendments proposed which are not contained in these resolutions because they are amendments to the regulations. An important one is the amendment to the capital cost allowance.

There are proposed amendments to the department's assessment practice in the area of employee benefits.

So, the net result is a very extensive and important restructuring of the income tax system in Canada.

I think it is safe to say that the budget proposals, when they were initially introduced, were harsh, and unnecessarily harsh. This was recognized by the number of amendments which were subsequently introduced by press releases, and which we have highlighted. The effect of most of these amendments was either to grandfather certain transactions that had been entered into before, or to introduce some phasing in of the new rules.

**The Chairman:** Transitional provisions?

**Mr. Gillespie:** That is right, but there are still a number of those in the proposals which are retrospective and deserve further consideration.

**The Chairman:** Do you think you could put those into list form so that we do not have to go through the proceedings?

**Mr. Gillespie:** I think I can put my hands on a list that is already prepared, Mr. Chairman.

**Senator Cook:** Following on what you have said, it is the government that writes the Income Tax Act and not the taxpayer. All these provisions were originally put into the act for valid reasons by the government. If the economic picture changes, and the government wishes to withdraw or alter those provisions, that is certainly right and proper, but that should not be done arbitrarily at a loss to the taxpayer who had been

[Traduction]

l'exclusion des automobiles et des véhicules de transport ou de terres, ou encore, il devait servir à rembourser une dette qui avait été contractée pour acheter un bien dépréciable spécifié. En l'absence de ces raisons, les obligations étaient autorisées si la société était en faillite ou se trouvait simplement en difficulté financière.

Telles étaient les conditions qui justifiaient une société de signer un accord en vue d'obligations d'expansion d'une petite entreprise. Mais par suite de la modification qui a été apportée, la corporation devra toujours se trouver en difficulté financière. A toutes fins pratiques, je pense que bien peu de ces institutions recourront volontairement à ce genre d'obligations, quant elles se trouveront en difficulté financière grave ou en faillite.

**Le sénateur Cook:** La société doit donc avoir des biens fonciers qu'elle peut hypothéquer, autrement cette disposition ne s'appliquerait pas?

**M. Gillespie:** C'est exact. C'est pourquoi, à mon avis, ces obligations d'expansion de la petite entreprise n'auront qu'une application restreinte.

Monsieur le président, j'ai terminé mon examen. Il nous a fallu cinq séances pour étudier toutes ces propositions. Il y a 156 résolutions budgétaires. De plus, il y a d'autres modifications importantes que l'on se propose d'apporter et qui ne sont pas dans ces résolutions, parce qu'elles constituent des modifications au règlement. Une importante modification est celle apportée à l'allocation du coût en capital.

On se propose d'apporter des modifications aux méthodes que les ministères utilisent pour l'évaluation des avantages de l'employé.

Bref, le résultat net de tout ceci est une vaste et importante restructuration du régime fiscal au Canada.

On peut dire sans crainte, je crois que les propositions du budget initial étaient inutilement sévères. On l'a vu par le nombre de modifications qui furent apportées par la suite et que nous avons soulignées. La plupart de ces modifications ont eu pour effet de confirmer certaines transactions passées ou d'introduire l'application progressive des nouvelles dispositions.

**Le président:** Dispositions transitoires?

**M. Gillespie:** C'est exact, mais il en subsiste un certain nombre dans les propositions qui sont rétrospectives et appellent plus ample étude.

**Le président:** Pourriez-vous nous en dresser une liste, pour accélérer la marche de nos délibérations?

**M. Gillespie:** Je peux je crois, vous trouver une liste déjà faite, monsieur le président.

**Le sénateur Cook:** Pour faire suite à ce que vous avez dit, c'est le gouvernement qui rédige la Loi de l'impôt sur le revenu et non pas le contribuable. Toutes ces dispositions ont été placées là par le gouvernement pour de bonnes raisons. Si la situation économique change, et que le gouvernement souhaite retirer ou modifier ces dispositions, c'est certainement son droit, mais il ne faudrait pas qu'il procède arbitrairement et



[Text]

induced to arrange his affairs because of these provisions which were put in by the government.

So, the point is that, while the rationale for many of these changes may be valid, they should be changed only after consultation, and should have reasonable transitional provisions. If that were the case, things could have been in order.

**The Chairman:** I assume that the members of this committee have received and possibly read the memorandum released by the Minister of Finance in connection with the problems presented to a Minister of Finance in having to observe the secrecy requirements.

**Senator Cook:** It is always somebody else's fault.

**The Chairman:** It is significant to note that, when we underwent a great tax reform in 1970-71, that was preceded by a White Paper. Many of the items were "tried out" in that White Paper and were dealt with in the form of public hearings. People vented their feelings and views in relation to the problems presented, and the net result was a composite picture of what went on in the world outside the Department of Finance.

The so-called secrecy rule seems to be a self-imposed rule, which has its basis in antiquity, I suppose. While this presents a problem, this problem was dealt with by preceding Ministers of Finance. The vehicle they used was to draw the public into a discussion. I would say that some of the items in the white paper on taxation represented the "flying of a kite," if I might use that expression. It is unfortunate that something of that kind was not conceived here. However, we have to deal with what is in the budget and the tax changes that are proposed, how they have been changed, and how recognition has been given to the transitional provisions.

**Senator Cook:** I think we are all better informed because of the help our experts have given us.

**The Chairman:** Yes, you are quite right. However, this does not mark the end of the availability of our experts. They will be with us tomorrow when we deal with FADA. There may be further requests from the public to be heard. Some of those who have already requested a hearing and who have sent briefs in have subsequently indicated that they are not prepared to go ahead at this time, or have indicated it is not convenient for them to appear, may, at a later period, and after the committee has heard the departmental officials, decide that they would like to be heard then.

That depends, to some extent, on the output that comes by way of release in connection with these budget tax changes. I would think that they are receiving constant study and attention.

So, on behalf of the members of the committee, I wish to thank Mr. Gillespie and Mr. Birk for their help.

**Hon. Senators:** Hear, hear.

**The Chairman:** I should also like to tell them that they may be required in the future.

[Traduction]

qu'il cause un préjudice au contribuable qui a été poussé à disposer ses affaires en fonction desdites dispositions.

Donc, même si beaucoup de ces modifications sont justifiables, elles ne devraient se faire qu'après consultation et s'assortir de d'autres dispositions transitoires. Dans ce cas, tout rentrerait dans l'ordre.

**Le président:** Je suppose que les membres du présent comité ont reçu et, peut-être même, lu le mémoire rédigé par le ministère des Finances sur les problèmes que pose pour lui l'observation du secret.

**Le sénateur Cook:** C'est toujours la faute d'un autre.

**Le président:** Il convient de noter que l'importante réforme fiscale de 1970-1971 a été précédée d'un Livre blanc. Bien des choses ont été «mises à l'essai» dans ce Livre blanc et ont été étudiées lors d'audiences publiques. La population a manifesté son opinion sur les problèmes qu'on lui soumettait et il en est résulté une image de ce qui se passait hors du ministère des Finances.

Cette prétendue règle du secret semble être une règle qu'on s'impose soi-même, et qui remonte, je suppose, à l'antiquité. Elle présente un problème qui a déjà été traité par les ministres des Finances précédents. Ils l'ont fait en invitant la population à en discuter. Je dirais même que certaines idées de ce Livre blanc étaient en somme «un cerf-volant qu'on lançait». Il est malheureux qu'on n'ait pas recouru à une semblable mesure dans le cas qui nous occupe. Mais il nous faut quand même traiter de ce que contient le budget, des modifications fiscales qu'on y propose, comment elles ont été apportées et jusqu'à quel point on a reconnu l'opportunité de dispositions transitoires.

**Le sénateur Cook:** Nous sommes, je crois, mieux informés, à cause de l'aide que nous ont apportée nos experts.

**Le président:** Oui, vous avez raison. Cependant, il ne faut pas voir là la fin du concours qu'ils peuvent nous apporter. Ils seront avec nous demain lorsque nous traiterons de la FADA. Il y aura peut-être de la part du public d'autres demandes d'audience. Quelques-uns de ceux qui ont déjà demandé à être entendus et nous ont fait parvenir des mémoires nous ont dit par la suite qu'ils n'étaient pas, pour le moment, disposés à donner suite à leurs demandes ou qu'il ne leur convenait pas de comparaître en ce moment; peut-être qu'après que le Comité aura entendu les fonctionnaires ministériels, ils décideront de se faire entendre.

Tout dépend, dans une certaine mesure, de ce que ces modifications fiscales rapporteront. Elles doivent à mon avis faire l'objet d'une étude constante.

Je tiens donc, au nom des membres du Comité, à remercier M. Gillespie et M. Birk de l'aide qu'ils ont bien voulu nous apporter.

**Des voix:** Bravo!

**Le président:** J'ajoute à leur intention que nous ferons peut-être appel à leurs services à l'avenir.

[Text]

**Senator Buckwold:** Mr. Chairman, do you have any indication as to when the legislation might come before this committee in a finalized form? Is it likely to be before the end of June?

**The Chairman:** I have polished my crystal ball the best way I can, and I did not get too definite an answer, but speculating, I doubt if we would get the bill before the end of May, at the earliest. That is why I am bringing forward the energy bills because we may not get them until the end of June. The only undertaking that was given in the House of Commons by way of arrangements was that that place would deal with the energy bills not later than the end of June. If that is the case, they are going to have sittings in July and we are going to have summer closure in effect with a great deal of aid from the sun.

**Mr. Gillespie:** We were originally informed that we would receive the bill, at the earliest, in late December. That was advanced to February, then April, and the last I heard was sometime in June, but who knows.

**The Chairman:** Back in the 1960s when Walter Gordon was Minister of Finance, he introduced a budget which embraced all his principles and theories in connection with Canadian ownership. If you think the furor that arose over the most recent budget was severe, I can tell you that I went through that one and it was very severe.

**Senator Walker:** He got tossed out as a result of that furor.

**Senator Lang:** He had the decency to resign.

**The Chairman:** The bill came to this committee in December and it did not appear that there was anyway that the committee was going to pass it in the form in which it was presented. The minister asked me to make an assessment of what I thought might happen, and I said, "I am only one person and I can only size up the situation, but if you can conclude that the bill may not get approval, you might not be far out." I said, "Of course, you can always appear before the committee and give certain undertakings," but it did not include the dedication to this Canada ownership provision. Well, he appeared before the committee and he undertook that there would be another budget which would come down in March, and the committee reported the bill, and the new budget came down in March. Certain people made certain decisions as a result of it, and we went along. However, it is not our job to reason why. Our job here is to express our views and make our recommendations to the Senate. The Senate will have to make a decision on this matter and perhaps the minister as well. Those are speculative thoughts.

Tomorrow morning FADA will appear before us and it should be an interesting morning. When they appeared before our committee dealing with the banking resolution they were not hesitant about making direct and blunt statements concerning their position, and if they think they are adversely affected, they will tell you why. You may not be ready to accept it, but that is for the committee to decide.

Next week we are going to try to deal with departmental officials. The Assistant Deputy Minister of Finance has been in touch with me about this possibility. I said that we will be

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur le président, pouvez-vous nous dire approximativement quand cette mesure législative nous sera présentée sous sa forme définitive? Peut-être avant la fin de juin?

**Le président:** J'ai eu beau m'interroger à ce propos, je n'ai pas trouvé de réponse définitive, mais je doute que nous recevions cette mesure législative avant la fin de mai, au plus tôt. C'est pourquoi je parle des mesures législatives sur l'énergie, parce que nous ne les aurons peut-être pas avant la fin de juin. Le seul arrangement qu'ait pris la Chambre des communes est l'étude des mesures législatives sur l'énergie, avant la fin de juin. S'il en est ainsi, ils tiendront des audiences en juillet et la clôture se fera effectivement pendant l'été, avec beaucoup d'aide de la part du soleil.

**M. Gillespie:** On nous avait dit tout d'abord que nous recevions le projet de loi au plus tôt, fin de décembre. Puis il a été question de février, avril, et aux dernières nouvelles, on parlait de juin, mais qui sait.

**Le président:** Dans les années 60, quand M. Walter Gordon était ministre de Finances, il a présenté un budget qui renfermait tous ses principes et théories en rapport avec l'appartenance canadienne. Si vous croyez que le récent budget a soulevé beaucoup de fureur, je puis vous dire que j'ai connu ce temps et qu'il était tumultueux.

**Le sénateur Walker:** Il a été renvoyé sous le coup de cette fureur.

**Le sénateur Lang:** Il a eu la décence de donner sa démission.

**Le président:** Le projet de loi a été présenté à ce comité en décembre et il n'était pas question que le Comité l'adopte sous sa forme originale. Le Ministre m'a demandé d'apprécier un peu ce qui pourrait arriver, et je lui ai dit que je n'étais qu'une personne et que je ne pouvais lui donner que mon idée, mais que s'il en concluait que le projet de loi ne serait pas approuvé, je croyais qu'il n'était pas éloigné de la vérité. J'ai dit cela et, bien sûr, on peut toujours comparaître devant le Comité et lui faire part de certains engagements, et mais il n'était pas question de cette disposition relative à l'appartenance canadienne. Le Ministre s'est donc présenté devant le Comité et il a décidé qu'il y aurait un autre budget en mars, dont le Comité a fait rapport, et le nouveau budget a été rejeté en mars. D'aucuns ont pris alors certaines décisions dont nous avons convenu. Toutefois, notre rôle n'est pas de discuter. Il est d'exprimer notre opinion au Sénat et de lui faire nos recommandations. Le Sénat devra prendre une décision et peut-être aussi, le Ministre. Ce sont des idées que j'émetts.

Demain matin, FADA comparaitra devant nous; ce devrait être une séance intéressante. Lorsqu'ils se sont présentés devant le Comité qui traitait de la résolution sur les affaires bancaires, ils n'ont pas hésité à déclarer ouvertement leur position, et s'ils se croient lésés, ils ne vous le cacheront pas. Vous ne serez peut-être pas disposés à en convenir, mais c'est au Comité d'en décider.

La semaine prochaine, nous essaierons d'entendre les fonctionnaires ministériels. Le sous-ministre adjoint des Finances m'en a touché un mot. Je lui ai dit que nous nous réunissons

*[Text]*

meeting Tuesday afternoon, Wednesday morning and Thursday morning. Therefore, we still have work to do.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

mardi après-midi, mercredi matin et jeudi matin. Nous avons donc encore du pain sur la planche.

La séance est levée.

---



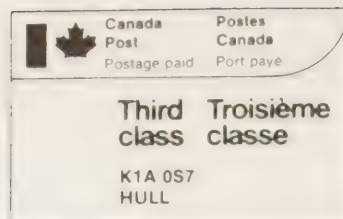












*If undelivered, return COVER ONLY to*  
Canadian Government Printing Office  
Supply and Services Canada  
45 Sacre-Coeur Boulevard  
Hull, Quebec, Canada K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
l'imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada  
45 boulevard Sacre-Coeur  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Thursday, May 6, 1982

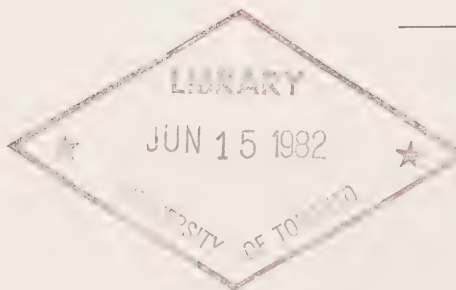
Le jeudi 6 mai 1982

Issue No. 88

Fascicule n° 88

**Eighth Proceedings on:**  
Budget Tax Changes

**Huitième fascicule concernant:**  
Les modifications fiscales budgétaires



WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	McIlraith
Buckwold	Molson
Charbonneau	Murray
Cook	*Perrault
*Flynn	Riel
Godfrey	Roblin
Hayden	Tremblay
Lafond	Walker—(19)
Lang	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	McIlraith
Buckwold	Molson
Charbonneau	Murray
Cook	*Perrault
*Flynn	Riel
Godfrey	Roblin
Hayden	Tremblay
Lafond	Walker—(19)
Lang	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, March 24, 1982:

“The Honourable Senator Hayden moved, seconded by the Honourable Senator Buckwold:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and consider the following:

(i) Budget tax changes tabled by the Minister of Finance in the House of Commons on November 12, 1981, and the impact thereof on taxpayers;

(ii) documents tabled December 18, 1981, by the said Minister of Finance in the House of Commons relating to some enumerated Budget tax measures announced on November 12, 1981 and describing the tax treatment proposed to be accorded thereto;

(iii) the proposals made by the Minister of Finance in the House of Commons on December 18, 1981, for adjustments in some measures contained in the Budget resolutions;

(iv) the further proposals made by the Minister of Finance in the House of Commons on December 18, 1981, for referral of some tax measures contained in the Budget resolutions to a parliamentary committee as follows:

Rules relating to corporate re-organization, taxation of whole life insurance, charitable foundations, retirement allowances and work in progress; and

(v) any bills based on the Budget tax changes in advance of the said bills coming before the Senate and any other matters relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 24 mars 1982:

«L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Buckwold,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier ce qui suit:

(i) les modifications fiscales budgétaires déposées à la Chambre des communes par le ministre des Finances le 12 novembre 1981 et leur incidence pour les contribuables;

(ii) les documents, déposés à la Chambre des communes par ledit ministre des Finances le 18 décembre 1981, concernant certaines mesures fiscales budgétaires énumérées annoncées le 12 novembre 1981 et exposant le traitement fiscal qu'il proposait d'accorder à ces mesures;

(iii) les propositions, faites à la Chambre des communes par le ministre des Finances le 18 décembre 1981, au sujet d'ajustements à certaines mesures contenues dans les résolutions budgétaires;

(iv) les autres propositions, faites à la Chambre des communes par le ministre des Finances le 18 décembre 1981, pour le renvoi de certaines mesures fiscales contenues dans les résolutions budgétaires à un comité parlementaire; ces mesures sont les suivantes:

Les règles relatives à la réorganisation des sociétés, l'imposition de l'assurance-vie, des organismes de bienfaisance, des allocations de retraite et des travaux en cours; et

(v) les bills fondés sur les changements apportés aux mesures fiscales budgétaires, avant que lesdits bills et tout autre sujet connexe ne soient soumis au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MAY 6, 1982  
(120)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

Budget Tax Changes.

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Buckwold, Cook, Lafond, Lang, McIlraith, Molson, Murray and Walker. (9)

*Present, not of the Committee:* The Honourable Senators Bosa and Stollery. (2)

*In attendance:* The following members of the Advisory Staff:

Mr. Helmut Birk, C.A.; Mr. Thomas S. Gillespie, Counsel.

*Witnesses:*

*Federation of Automobile Dealer Associations of Canada (FADA):*

Mr. Ken Graydon, Executive Vice-President, Toronto, Ontario;

Mr. Ivan Forbes, President, Dartmouth, N.S.;

Mr. Fern Turpin, Past Chairman, Government Relations Committee, Ottawa, Ontario;

Mr. James M. Farley, Legal Counsel, Perry, Farley & Onyschuk & Co., Toronto, Ontario.

Following the opening statement the Committee proceeded to the examination of the witnesses assisted therein by Messrs. Birk and Gillespie.

At 11:30 a.m. the Committee adjourned.

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 6 MAI 1982  
(120)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le sujet suivant:

Les modifications fiscales budgétaires.

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Buckwold, Cook, Lafond, Lang, McIlraith, Molson, Murray et Walker. (9)

*Présents mais ne faisant pas partie du Comité:* Les honorables sénateurs Bosa et Stollery. (2)

*Aussi présents:* Les membres suivants du personnel consultatif:

M. Helmut Birk, c.a.; M. Thomas S. Gillespie, conseiller.

*Témoins:*

*Fédération des associations de concessionnaires d'automobiles du Canada (FADA):*

M. Ken Graydon, vice-président exécutif, Toronto (Ontario);

M. Ivan Forbes, président, Dartmouth (N.-É.);

M. Fern Turpin, ancien président, Comité des relations gouvernementales, Ottawa (Ontario);

M. James M. Farley, conseiller juridique, Perry, Farley & Onyschuk & Co., Toronto (Ontario).

Après la déclaration préliminaire, le comité entreprend l'interrogation des témoins avec l'aide de MM. Birk et Gillespie.

Le Comité suspend ses travaux à 11 h 30.

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, May 6, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to study budget tax changes.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Gentlemen, today we are hearing representations from the Federation of Automobile Dealer Associations of Canada, ordinarily referred to as FADA. This morning we have appearing before us Mr. Ivan Forbes, who is the President; Mr. Fern Turpin, who is past chairman, Government Relations Committee; Mr. James M. Farley, who is legal counsel; and Mr. Ken Graydon, who is the executive vice-president. Mr. Graydon will make the opening statement. We have heard from Mr. Graydon before on other subjects. Mr. Graydon, whenever you are ready, we are ready.

**Mr. Ken Graydon, Executive Vice-President, Federation of Automobile Dealer Associations of Canada:** Thank you very much. Mr. Chairman and honourable senators, we are pleased to be here again and to be given the opportunity to come to express some of our concerns about the recent—or not so recent, now—federal budget. We do appreciate the invitation.

I believe that we sent you, in advance, a copy of a letter which we sent to the Honourable Mr. MacEachen. It outlined 12 points which highlight our concerns as we analyse the impact of the budget upon our industry, the automobile dealers in Canada. The letter is dated January 6, and I believe that we have sent copies of it to the committee members. We have additional copies here if anybody should require one.

I should perhaps take a moment to identify our association, for the sake of those of you who might have forgotten who we are.

**Senator Walker:** That is hard to do.

**Mr. Graydon:** Thank you, sir. Our membership represents automobile dealers and comprises some 2,800 new car franchise automobile dealers, both domestic and import, across Canada, out of a possible 3,600 automobile dealers who are in the business today.

We would like to address ourselves primarily to three or more points out of the 12 about which we wrote to Mr. MacEachen originally. Due to the importance of time and the best use of it, I think that we would like to talk to you primarily about capital cost allowance, the standby charges on automobiles, capital gain provisions of the budget and then, perhaps, if time and interest permits, we will deal with other items.

We would welcome any questions, but with your permission, sir, at this point I would be pleased to ask our president, Mr. Forbes, who is from Dartmouth, to comment on the concern we have about capital cost allowance provisions as called for in

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 6 mai 1982

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier les modifications fiscales budgétaires.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Messieurs, nous entendrons aujourd'hui des représentants de la Fédération des associations de concessionnaires d'automobiles du Canada, plus connue sous le sigle FADA. Ce matin, nous avons avec nous M. Ivan Forbes, président de la Fédération, M. Fern Turpin, ancien président du Comité des relations gouvernementales, M. James M. Farley, conseiller juridique, et M. Ken Graydon, vice-président exécutif. La déclaration d'ouverture sera faite par M. Graydon, qui nous a déjà parlé sur d'autres sujets. M. Graydon, quand vous serez prêt...

**M. Ken Graydon, vice-président exécutif de la Fédération des associations de concessionnaires d'automobiles du Canada:** Merci beaucoup. Monsieur le président et honorables sénateurs, nous sommes heureux d'être ici de nouveau et d'avoir l'occasion d'exprimer certaines de nos préoccupations sur le récent budget fédéral—qui, en fait, n'est plus tellement récent. Nous vous sommes reconnaissants de cette invitation.

Nous vous avons envoyé à l'avance la copie d'une lettre adressée à l'honorable M. MacEachen. Nous y soulignons douze points qui expriment bien nos préoccupations au sujet des répercussions du budget sur notre secteur, l'industrie des concessionnaires d'automobiles du Canada. Cette lettre est datée du 6 janvier, et je pense que nous en avons envoyé des copies aux membres du Comité. Nous en avons des exemplaires supplémentaires si certains d'entre vous en ont besoin.

J'aimerais prendre un moment pour décrire notre association, au cas où certains auraient oublié qui nous sommes.

**Le sénateur Walker:** Ce serait difficile.

**M. Graydon:** Merci, monsieur. Notre association représente environ 2,800 concessionnaires d'automobiles neuves, canadiennes et importées, de tout le Canada, parmi les 3,600 concessionnaires qui sont en affaires aujourd'hui.

Nous voudrions traiter principalement de trois points ou plus, sur les douze que nous avons déjà signalés à M. MacEachen. Puisque nous n'avons pas beaucoup de temps, et que nous voulons en profiter le plus possible, nous aimerions vous parler d'abord de la déduction pour amortissement, des frais pour droit d'usage d'une automobile et des dispositions relatives aux gains en capital; par la suite, si nous en avons le temps et si cela vous intéresse, nous pourrions peut-être étudier d'autres aspects du budget.

Nous répondrons avec plaisir à toutes vos questions, mais avec votre permission, monsieur, j'aimerais pour le moment demander à notre président, M. Forbes, qui vient de Dartmouth, de commenter nos préoccupations sur les dispositions

[Text]

the budget and particularly as they impact on the automobile dealer and the vehicle leasing business.

**Mr. Ivan Forbes, President, Federation of Automobile Dealer Associations of Canada:** Thank you, Mr. Graydon. Mr. Chairman, honourable senators, I suppose that there have been very few occasions where FADA has had to come to Ottawa to seek redress to some of the provisions of a budget that we think impacts seriously upon our business, particularly a budget that apparently was conceived in the name of equity. This is the third time we have travelled to Ottawa, and we have received a lot of sympathy for our concerns. I am afraid, however, that sympathy is not going to do us much good. We need some action.

**The Chairman:** Sympathy does not pay dividends.

**Mr. Forbes:** No, it does not. Thus far, although we have received statements from some of the parliamentary assistants to the effect that this is no time to impose further hardships upon the automobile business or the building trade business, there have been no changes made except for the transitional change. In our view, the transitional change would have to be made a permanent change, and I will show you in a few minutes what it means to a car dealer with regard to capital cost allowance.

Probably some of the largest corporations in Canada that make the greatest amount of profits would pay very little under this capital cost allowance, which would reduce the write-off on leased cars to 15 per cent from 30 per cent in the first year. When the budget was conceived, I do not think that the intent was to have such an impact upon one industry as it has had upon the automobile industry in its leasing and daily rentals. I think they probably looked at the total amount of dollars available in the first year and thought only about the revenue that could be achieved by reducing that amount by 50 per cent, without considering the impact it would have upon one industry, particularly the automobile industry. Of course, the building industry is also in serious trouble.

I do not have to remind you about the problems that the car dealers are having. Last year we had problems with inventories; the receiving inventory—receiving cars—is probably down to a trickle at present and sales are the same way. With the economy the way it is, for this year, at least, the transitional change would only cover orders through to May 31. There is no protection afforded over the rest of the year. Whether the leasing and rental companies will continue to place orders, in the knowledge that they will only receive 15 per cent, or half of the previous amount, due to the treatment of the capital cost allowance, is questionable.

**Senator Buckwold:** What is the transitional change?

**Mr. Forbes:** The transitional change provides that, if there has been a commitment to purchase vehicles by December 31, and if delivery is taken by December 31 and further orders

[Traduction]

contenues dans le budget en ce qui a trait à la déduction pour amortissement, et particulièrement sur leurs répercussions pour les entreprises de vente et de crédit-bail de véhicules automobiles.

**M. Ivan Forbes, Président de la Fédération des Associations de Concessionnaires d'Automobiles du Canada:** Merci, monsieur Graydon. Monsieur le président, honorables sénateurs, je pense qu'il est très rare que la FADA ait dû venir à Ottawa pour tenter de faire modifier des dispositions d'un budget qui, selon nous, aura d'importantes répercussions sur nos affaires, particulièrement d'un budget qui a apparemment été conçu au nom de l'équité. C'est la troisième fois que nous venons à Ottawa, et bien des gens se sont dits sympathiques à notre cause. J'ai bien peur, cependant, que leur sympathie ne nous aide pas beaucoup. Nous avons besoin de mesures concrètes.

**Le président:** La sympathie ne paie pas les dividendes.

**M. Forbes:** Non, en effet. Jusqu'ici, certains adjoints parlementaires nous ont déclaré que ce n'était pas le temps d'imposer des difficultés supplémentaires à l'industrie de l'automobile ou au secteur du bâtiment, mais il n'y a eu aucun changement sauf les mesures de transition. Selon nous, ces mesures de transition devraient devenir permanentes; je vais d'ailleurs vous montrer dans quelques minutes ce que cela signifie pour un concessionnaire d'automobiles en ce qui a trait à la déduction pour amortissement.

Certaines des plus grandes entreprises canadiennes, qui font probablement le plus de profits, paient très peu en vertu de cette déduction pour amortissement, qui ferait passer de 30 à 15p. 100 pour la première année, l'amortissement des voitures louées en crédit-bail. Lorsque le budget a été conçu, je ne pense pas qu'il devait avoir autant de répercussions sur une industrie qu'il en a eu sur celle de l'automobile, dans ses activités de crédit-bail et de location à court terme. Je pense que les auteurs du budget ont probablement considéré le montant total disponible pour la première année et n'ont pensé qu'aux revenus réalisables en réduisant ce montant de 50p. 100, sans s'attacher aux répercussions de cette mesure, particulièrement pour l'industrie de l'automobile. Bien sûr, le secteur du bâtiment connaît également de graves difficultés.

Je n'ai pas besoin de vous rappeler les problèmes des concessionnaires d'automobiles. L'an dernier, nous avons eu des problèmes de stocks; les stocks—c'est-à-dire les automobiles—à la réception sont probablement à peu près inexistantes à l'heure actuelle, et les ventes sont dans la même situation. Dans le contexte économique actuel, pour cette année au moins, la mesure de transition ne viserait que les commandes passées avant le 31 mai; il n'y aurait aucune protection pour le reste de l'année. Il faut donc se demander si les entreprises de crédit-bail et de location continueront à passer des commandes, tout en sachant qu'elles ne recevront que 15p. 100, c'est-à-dire la moitié du montant précédent, au titre de la déduction pour amortissement.

**Le sénateur Buckwold:** Quelle est cette mesure de transition?

**M. Forbes:** Elle prévoit que le contribuable qui s'est engagé à acheter des véhicules avant le 31 décembre, ou qui en a pris livraison avant le 31 décembre et qui a passé de nouvelle



[Text]

have been placed by May 31, you would be covered by the full 30 per cent as you were in previous years.

**Senator Buckwold:** That is 1982, is it? You are not referring to 1981?

**Mr. Forbes:** Yes, senator, I am referring to 1982, that is right. Therefore, any car that will be put into service or put on order up until May 31 is covered under the previous depreciation schedule for that class of asset. That previous schedule allowed 30 per cent depreciation for a class 10 asset.

**Mr. James M. Farley, Legal Counsel, Federation of Automobile Dealer Associations of Canada:** There is one further qualification on this point, which is that there must have been arrangements made prior to the budget date—prior to November 12, 1981. That is, those particular assets would have to have been under negotiation, or something must have been in writing to indicate that the order was actually signed by May 31 of 1982, with delivery to be made by December 31, 1982.

**Mr. Graydon:** Those three provisions were announced as part of the December 18 announcements made by Mr. MacEachen.

**Senator Buckwold:** That must have resulted in people rushing to get their cars by May 31. Have you seen that happen?

**Senator Cook:** Did the process have to be under negotiation before budget date?

**Mr. Farley:** Yes.

**Senator Cook:** So that there is no sense in ordering a car now if you cannot prove that you had serious negotiations being carried on before budget date?

**Mr. Graydon:** That is correct.

**Mr. Forbes:** Yes, although we have not been informed yet whether a forecast of what might be leased for this year would be sufficient evidence of an intention to purchase. If the forecast is acceptable, because every one of us makes a forecast of what we will lease and of what we will put into service for each year, we will be covered through to May 31. We have not had a ruling on that point so we do not know where we stand with regard to it.

**Senator Molson:** Where would your forecast be recorded, other than in your own offices?

**Mr. Forbes:** In the office. That is the only place.

**Senator Molson:** They would have to accept the good faith—

**Mr. Forbes:** Good faith; you are right.

**Senator Walker:** Suppose you had a good forecast that led you to believe that you were going to do well, that you were going to need all those cars, and you got in your orders by May 31; then as time went on, the deal was unable to be handled and things got worse. What then?

[Traduction]

commandes avant le 31 mai, peut profiter du plein montant de 30p. 100 comme pour les années précédentes.

**Le sénateur Buckwold:** Vous parlez de 1982, n'est-ce pas? Pas de 1981?

**M. Forbes:** Oui, sénateur, il s'agit de 1982. Par conséquent, toutes les voitures mises en service ou commandées d'ici au 31 mai sont couvertes par le barème de dépréciation antérieur pour cette classe de biens; ce barème prévoyait une dépréciation de 30 p. 100 pour les biens de classe 10.

**M. James M. Farley, conseiller juridique de la fédération des associations des concessionnaires d'automobiles du Canada:** Je voudrais apporter une autre précision sur ce point: il doit y avoir eu des ententes avant la date du budget, c'est-à-dire avant le 12 novembre 1981, c'est-à-dire que les biens en cause doivent avoir fait l'objet de négociations, ou qu'il doit exister un document écrit indiquant que la commande a effectivement été passée avant le 31 mai 1982, avec livraison prévue avant le 31 décembre 1982.

**M. Graydon:** Ces trois dispositions ont été annoncées le 18 décembre, avec les autres mesures rendues publiques par M. MacEachen.

**Le sénateur Buckwold:** J'imagine que les gens se sont donc dépêchés à obtenir leurs voitures avant le 31 mai. Est-ce que cela s'est produit?

**Le sénateur Cook:** Le processus devait-il être en négociation avant la date du budget?

**M. Farley:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Il est donc inutile de commander une voiture maintenant si l'on ne peut pas prouver qu'il y avait eu des négociations sérieuses avant la date du budget?

**M. Graydon:** Exactement.

**M. Forbes:** Oui, bien que nous ne sachions pas encore si des prévisions relatives aux voitures susceptibles d'être louées en crédit-bail pour cette année constitueraient une preuve suffisante d'une intention d'achat. Si ces prévisions sont acceptables—et chacun de nous fait des prévisions sur le nombre de voitures que nous louerons en crédit-bail et que nous mettrons en service chaque année—nous serons protégés jusqu'au 31 mai. Nous n'avons cependant eu connaissance d'aucune décision à ce sujet; nous ne savons donc pas à quoi nous en tenir sur ce point.

**Le sénateur Molson:** Où ces prévisions seraient-elles consignées, ailleurs que dans votre propre bureau?

**M. Forbes:** Au bureau. C'est le seul endroit.

**Le sénateur Molson:** Ils devraient donc vous croire sur parole...

**M. Forbes:** Sur parole, effectivement.

**Le sénateur Walker:** Supposons que des prévisions optimistes vous amènent à croire que vous allez connaître une bonne année et avoir besoin de toutes ces voitures; vous passez vos commandes avant le 31 mai; mais ensuite, à mesure que le temps passe, vous ne pouvez plus respecter l'entente et les choses s'aggravent. Qu'est-ce qui se passerait alors?



[Text]

**Mr. Forbes:** You mean if they were not placed in leasing?

**Senator Walker:** Yes.

**Mr. Forbes:** The dealer would have to stop them and sell them to others, because if he orders them by May 31, the dealer will receive them. If the leasing company does not buy them, he will have to put them into stock and lose interest.

**Senator Walker:** If you are committed, there is no way to get out of it?

**Mr. Forbes:** No.

**Senator Cook:** Are the dealers and the leasing people the same people but wearing different hats?

**Mr. Forbes:** In some cases. Our leasing company, although it is a separate company, is one and the same for family ownership; but we do sell to national fleets as well, like General Leasing, Cory's, National Leasing—several national lease companies.

**Mr. Thomas S. Gillespie, (Ogilvy, Renault), Adviser to the Committee:** May I clarify for the record my understanding of what was said earlier. Did you say that the vehicles had to be delivered before May 31, 1982?

**Mr. Forbes:** No; ordered. Delivered before December 31.

**Mr. Farley:** Perhaps I could add to that. There was a question as to whether or not this transitional feature had given any particular impetus to the business. Unfortunately the December 18 announcement was couched in language which was ambiguous. In fact, it took Mr. Graydon and myself two days to get an answer from the Department of Finance as to what it meant. So I believe there is a reasonable degree of confusion in the marketplace as to what exactly that transitional feature does include.

**Mr. Forbes:** If I could go on to elaborate further, a transitional change is fine for what has happened, if we get the proper interpretation from Revenue, on audit or whenever they decide to audit, to determine whether they truly were cars that you had committed yourself to and so there is a bit of risk; but that does not solve our problems for future years. We are hoping, and we need support for a new budget.

**The Chairman:** Budget night provisions start to apply, in your business, on December 31, 1982.

**Mr. Forbes:** June 1. Any car that is placed in service or ordered after June 1.

**The Chairman:** You mean any after June 1 will be subject to the budget provisions?

**Mr. Forbes:** Yes; six months of this year will be subject to the budget.

**Senator Cook:** While we are talking about automobiles, is 30 per cent the first year a reasonable rate; is it high or low?

[Traduction]

**M. Forbes:** Vous voulez dire si les voitures n'étaient pas louées en crédit-bail?

**Le sénateur Walker:** Oui.

**M. Forbes:** Le concessionnaire devrait alors les arrêter et les vendre à d'autres, parce que s'il les a commandées avant le 31 mai, il va les recevoir. Si la société de crédit-bail ne les achète pas, il devra les intégrer à ses stocks et perdre de l'intérêt.

**Le sénateur Walker:** Lorsque le concessionnaire s'est engagé, il ne peut plus s'en sortir?

**M. Forbes:** Non.

**Le sénateur Cook:** Les concessionnaires et les sociétés de crédit-bail sont-ils une seule et même personne sous des visages différents?

**M. Forbes:** Dans certains cas. Notre société de crédit-bail, même si elle constitue une entreprise distincte, appartient au même propriétaire; nous vendons cependant aussi à plusieurs sociétés nationales de crédit-bail, comme General Leasing et Cory's National Leasing.

**M. Thomas S. Gillespie, (Ogilvy, Renault), conseiller du comité:** Puis-je vous demander des éclaircissements, pour le compte rendu, afin de m'assurer que je comprends bien ce qui a été dit plus tôt? Avez-vous dit que les véhicules devaient être livrés avant le 31 mai 1982?

**M. Forbes:** Non, commandés. Livrés avant le 31 décembre.

**M. Farley:** Je pourrais peut-être ajouter quelque chose. On a demandé si cette mesure de transition avait donné un coup de pouce particulier à l'industrie. Malheureusement, la mesure annoncée le 18 décembre était ambiguë. En fait, il nous a fallu, à M. Graydon et à moi, deux jours pour que le ministère des Finances nous explique ce qu'il voulait dire exactement. Je pense qu'il y a donc un degré raisonnable de confusion sur le marché au sujet de ce que comporte exactement cette mesure de transition.

**M. Forbes:** Si je puis me permettre de donner d'autres précisions, cette mesure de transition est profitable en raison de ce qui s'est produit, si nous avons l'interprétation correcte du ministère du Revenu, lorsqu'il effectue une vérification ou décide de le faire, pour déterminer s'il y avait vraiment un engagement pour acquérir des automobiles; par conséquent, il y a un léger risque. Cependant, cela ne résout pas nos problèmes pour les années à venir. Nous espérons avoir des appuis pour obtenir un nouveau budget; nous en avons bien besoin.

**Le président:** Les dispositions annoncées le soir du budget commencent à s'appliquer, dans votre industrie, le 31 décembre 1982.

**M. Forbes:** Le 1<sup>er</sup> juin. Toute voiture mise en service ou commandée après le 1<sup>er</sup> juin...

**Le président:** Vous voulez dire qu'après le 1<sup>er</sup> juin, vous serez assujettis aux dispositions du budget?

**M. Forbes:** Oui, nous vivrons sous le nouveau régime pendant six mois de cette année.

**Le sénateur Cook:** Pendant que nous parlons d'automobiles, pouvez-vous me dire si le taux de 30 p. 100 pour la première année est raisonnable; est-il trop élevé ou trop bas?

## [Text]

**Mr. Forbes:** It is reasonable.

**Senator Cook:** After the first year, when an owner, or the one who leases, or anyone else, takes his 30 per cent, and he makes a resale, would he very often make a profit on the depreciation?

**Mr. Forbes:** On the units now?

**Senator Cook:** Suppose the car cost \$10,000. After the first year it is worth \$7,000. In the marketplace, would the figure be more or less?

**Mr. Forbes:** Generally they would sell it for the \$7,000. It is usually sold on what would be considered to be wholesale to a car dealer. The leasing companies sell them. But you are talking now of \$8,500, not \$7,000.

**Senator Cook:** The 30 per cent for automobiles cannot in any way be construed as a loophole.

**Mr. Forbes:** Oh no.

**Senator Cook:** It is a normal, rational, reasonable allowance?

**Mr. Forbes:** That's right.

**Mr. Gillespie:** What sort of allowance do you use for financial accounting purposes?

**Mr. Forbes:** Two and a half per cent per month, generally; 30 per cent per year, on a reducing basis. Most of them use that in their own internal accounting. In the year that you sell the asset, you do not have any depreciation. If you acquired an asset in June of this year and sold it in June, 1983, you would have 15 per cent depreciation, and it would not be properly valued; it would be overvalued. You could not realize that much on that asset when you resold it. The big concern for us, in the troubled economy and with our financing in automobile dealerships and leasing companies, is cash flow.

I have here a summary showing what the impact will be on an average car dealer with a 400-car fleet. I know that I speak from experience. Under the new plan, in the first year, the cash flow would be affected if the leasing business in the dealership remained static—went neither up or down but stayed the same. Under the new capital cost allowance, for the first year, the negative cash flow to the dealership would be \$67,000. In the second year, it is fifty six point five—this is in the 50 per cent tax bracket, assuming that the corporation is not a small business. If we take that over a five-year period, we are talking about \$387,000 negative cash flow. I know that will put some automobile dealers out of business, because, as you know, the only way you can stay in business is to have a positive cash flow and to have it liquid. This would seriously impact on the car business.

## [Traduction]

**M. Forbes:** C'est raisonnable.

**Le sénateur Cook:** Après la première année, lorsque le propriétaire, le locataire en crédit-bail, ou quelqu'un d'autre prend ses 30 p. 100 et revend la voiture, arrive-t-il souvent qu'il fasse un profit sur la dépréciation?

**M. Forbes:** Sur les voitures de maintenant?

**Le sénateur Cook:** Supposons que la voiture vaille 10 000 \$. Après la première année, elle en vaut 7 000 \$. Sur le marché, ce chiffre serait-il plus élevé ou plus bas?

**M. Forbes:** Normalement, la voiture se vendrait 7 000 \$, c'est-à-dire à un prix considéré comme équivalent du prix de gros pour le concessionnaire. Les sociétés de crédit-bail les vendent. Mais il faut parler maintenant de 8 500 \$ et non de 7 000 \$.

**Le sénateur Cook:** La disposition relative aux 30 p. 100 pour les automobiles ne peut aucunement être considérée comme une échappatoire?

**M. Forbes:** Oh non!

**Le sénateur Cook:** Est-ce une déduction normale, rationnelle et raisonnable?

**M. Forbes:** Oui.

**M. Gillespie:** Quel genre de déduction utilisez-vous pour les fins de comptabilité financière?

**M. Forbes:** Il s'agit généralement de 2½ p. 100 par mois, c'est-à-dire 30 p. 100 par année, sur une base décroissante. La plupart des concessionnaires utilisent ce chiffre dans leur comptabilité interne. Au cours de l'année pendant laquelle les biens sont vendus, il n'y pas de dépréciation. Si vous achetez quelque chose en juin de cette année et le revendez en juin 1983, vous aurez une dépréciation de 15 p. 100, mais cette évaluation ne sera pas exacte; le bien sera surestimé. Vous ne pouvez pas réaliser autant de profit sur ce bien lorsque vous le revendez. Notre principale préoccupation, étant donné le contexte économique difficile, et notre participation financière aux concessions d'automobiles et aux sociétés de crédit-bail, ce sont les rentrées.

J'ai en main un résumé faisant état des répercussions éventuelles de cette mesure sur un concessionnaire moyen qui possède un parc de 400 voitures. Et je parle par expérience. Suivant le nouveau plan budgétaire, la première année, les liquidités seront modifiées si les revenus de location du concessionnaire demeurent les mêmes. Selon la nouvelle déduction pour amortissement, la première année, le concessionnaire sera aux prises avec des liquidités négatives de \$67,000. La deuxième année, elles seront de 56.5 p. 100, c'est-à-dire dans la tranche d'impôt de 50 p. 100, en supposant qu'il ne s'agit d'une petite entreprise. Si vous reportez ces chiffres sur une période de 5 ans, vous aboutissez alors à des liquidités négatives de \$387,000. Je sais que cette mesure acculera certains concessionnaires d'automobiles à la faillite et vous n'êtes pas sans savoir non plus que le seul moyen qu'ils ont pour poursuivre leur entreprise, c'est de disposer de liquidités positives. C'est donc dire que la mesure aurait des répercussions graves sur l'industrie automobile.



[Text]

If we go to a situation where there is a 10 per cent decrease in that leased fleet, then the figure I am talking about is \$207,000. If we go to the more realistic one, that we have had in the past, where you have only a 10 per cent growth in your leased fleet, we are talking about \$664,000 negative cash flow—and where is that going to put some dealers? It is said that we are no worse off under the new plan that we were before, that in the long term we will get the same depreciation—and that is true, provided it is terminal; but our businesses are not terminal. They are going to go on, we hope. They might be terminal if this aspect of the budget is implemented on a permanent basis, but it is not our intention that it be terminal. On that basis, this is very real, and we have circulated this to the officials of the Taxation Department. They have not come back and questioned it, so they accept it as being a fact.

**Mr. Graydon:** We are not sure what they accept.

**Mr. Forbes:** Well, they have not questioned it.

**Mr. Graydon:** They have not responded. We are awaiting their response.

**Senator Cook:** I don't quite understand that. What do you mean by "terminal"? I do not follow this discussion.

**Mr. Forbes:** If we were to put 100 cars on lease this year and just terminated those down through the years, over the three-year period, then what they are talking about with regard to depreciation is true: it makes no difference in the long run. What they are now asking us to do is to pay in advance, so to speak. They want the money they have given us in the past. Those businesses were based on 30 per cent depreciation, not 15 per cent. We cannot change them around to make all those assets terminal.

**Senator Lang:** Do you have any residuals on cars when you dispose of them after leasing them for a number of years?

**Mr. Forbes:** Residuals sometimes are locked in. The lessee buys it for the residual. It is an agreed-upon price, based on the old depreciation schedules, the 30, 30 and 30. However, that may not be the case. It could be a closed-in lease where the dealer then takes his chances. If the car has been abused, he could lose. If it is a good car and it has been a good lease, he might pick up some on residual.

**Senator Molson:** This is assuming that the car has been leased for three years, is it not?

**Mr. Forbes:** Yes, these are three-year leases.

**Mr. Graydon:** Such a lease arrangement is typical today, but the term is increasing, as you know.

**Senator Buckwold:** But if this thing goes through, isn't it likely that negative cash flow will be added on somewhere to the cost of the lease and passed on to the customer? I am not justifying the government's actions here, I am merely saying

[Traduction]

Par contre, si l'entrepreneur diminue de 10 p. 100 son parc de voitures de crédit-bail, il s'agirait d'un montant de \$207,000. Mais si vous prenez un cas plus réaliste comme ceux qu'on a connus dans le passé, où il n'y avait qu'une augmentation de 10 p. 100 du parc de voitures de crédit-bail, les liquidités négatives sont alors d'environ \$664,000. Mais qu'advient-il alors à certains concessionnaires? Il semble que nous ne nous en tirerons pas plus mal avec le nouveau plan budgétaire qu'avec l'ancien, qu'à long terme nous obtiendrons la même dépréciation, et c'est vrai, mais à condition qu'il y ait un terme; mais cela ne s'applique pas à nos entreprises. Elles continueront à faire des affaires, nous l'espérons. Nos entreprises devront peut-être fermer leurs portes si cette mesure budgétaire est appliquée de façon permanente, mais ce n'est pas notre intention. Cela dit, ces assertions sont tout à fait fondées et nous en avons fait part au ministère du Revenu qui n'a pas remis nos hypothèses en doute, c'est donc dire qu'il les accepte.

**M. Graydon:** Nous ne sommes pas sûrs de ce qu'il accepte.

**M. Forbes:** Eh bien, il n'a rien remis en doute.

**M. Graydon:** Il n'a pas donné de réponse, nous l'attendons toujours.

**Le sénateur Cook:** Je ne comprends pas très bien. Qu'est-ce que c'est que cette histoire? Je ne vous suis plus.

**M. Forbes:** Si nous devons louer 100 voitures cette année pour finir par les vendre au cours des années, soit sur une période de trois ans, ce dont le Ministère parle au sujet de la dépréciation est vrai: cela ne fait aucune différence à long terme. Ce que le Ministère nous demande maintenant, c'est de payer à l'avance, pour ainsi dire. Il veut ravoier l'argent qu'il nous a déjà donné. Les entreprises de crédit-bail comptaient sur une dépréciation de 30 p. 100, et non de 15 p. 100. Nous ne pouvons tout de même pas renverser la vapeur.

**Le sénateur Lang:** Lorsque vous vendez une voiture après l'avoir louée pendant un certain nombre d'années, a-t-elle toujours une valeur résiduelle?

**M. Forbes:** Oui, mais elle est parfois fixe. Le preneur achète la voiture à ce prix convenu mutuellement et fondé sur les anciennes cédulas de dépréciation, soit 30, 30 et 30. Il se peut toutefois que ce ne soit pas le cas. Il se pourrait que ce soit une location assortie d'une vente auquel cas le concessionnaire prend un risque. Si la voiture a été maltraitée, il risque de perdre. Si c'est une bonne voiture et que la personne qui la loue en a fait bon usage, cette valeur résiduelle pourrait augmenter.

**Le sénateur Molson:** On suppose bien ici que la voiture est louée pour trois ans, n'est-ce pas?

**M. Forbes:** Oui, c'est exact.

**M. Graydon:** Aujourd'hui, c'est bien ce genre de crédit-bail qu'on retrouve, sauf que la durée du contrat est de plus en plus longue, comme vous le savez.

**Le sénateur Buckwold:** Mais s'il en est ainsi, est-il probable que les liquidités négatives seront ajoutées quelque part à la perte du crédit-bail et assumées par le client? Je ne cherche pas à justifier les mesures gouvernementales ici, je dis simple-



[Text]

that in the end the ultimate user will pay. If this thing goes through, I can well imagine that leases will come out with a little higher rate in the first year to cover that loss of 15 per cent.

**Mr. Graydon:** You have come to the bottom line very quickly, sir.

**Mr. Forbes:** That is one scenario, but what is likely to happen with the companies that are adequately financed is that they might not do that. They might live with the negative cash flow, which would make the automobile dealer who cannot live with it very uncompetitive. If they put theirs up the first year we would have to put ours up. Everyone looks at the dollars and cents per month, and they would see that we would be \$50 or \$60 higher per month than some of the companies involved in finance leasing. These companies only have money and that is all they use. They are not in the car business. Therefore, we would be disadvantaged. I think it is right to assume, though, although we don't want it to happen, that the consumer would pay in the end.

**Mr. Graydon:** The pertinent question to this point, I think is that if one accepts the arithmetic and agrees that it hurts cash flow, then each businessman will try to seek to get that money somewhere as best he can. Those who do get it will survive and those who do not may not. Obviously, the best way to obtain it is through increasing revenue or higher rates of some form.

**Mr. Forbes:** I would like to sum up by saying that we are not a bit concerned about the 2.5 per cent that we might be disallowed if we build a new building, because that occurs once in a lifetime, or the vehicles needed to tow cars or the part trucks. This is a different thing, different from many other business in Canada. They have fixed assets, and it is discretionary whether they will buy or not. And this option is not available in the leasing business. You have to lease and you have to take the 15 per cent that you are allowed.

**Senator Lang:** What you really have is inventory.

**Mr. Forbes:** Yes, and it is a different thing altogether.

**Mr. Fern Turpin, Past Chairman, Government Relations Committee, Federation of Automobile Dealer Associations of Canada:** What is also dangerous is that if you put an automobile on the road in the month of February and you only have 15 per cent capital cost allowance at the end of the year, the capital cost allowance is higher than the value of the car, if it is still in inventory. The car will be worth \$7,000 if the company wishes to resell it, but the capital cost allowance will be down to \$8,500.

**Mr. Forbes:** That is the undepreciated capital.

[Traduction]

ment qu'à la fin, c'est le consommateur qui va payer. Si la mesure est adoptée, j'imagine très bien que les tarifs de crédit-bail seront un peu plus élevés la première année pour couvrir cette perte de 15 p. 100.

**M. Graydon:** Vous avez très bien compris le problème, monsieur.

**M. Forbes:** C'est là une possibilité, mais ce qui est susceptible de se produire chez les sociétés qui disposent d'un bon financement, c'est qu'elles ne vont peut-être pas se plier à la mesure. Elles vont absorber des liquidités négatives, faisant en sorte que le concessionnaire incapable de jouer le jeu ne sera plus concurrentiel. Si la société augmente ses tarifs de crédit-bail la première année, nous allons devoir augmenter les nôtres. Chaque mois tout le monde analyse ses profits et pertes et on va se rendre compte que les tarifs sont de 50 ou 60 \$ plus élevés que certaines des compagnies qui font du crédit-bail. Tout ce que ces sociétés ont, c'est l'argent et c'est tout ce qu'elles utilisent. Elles n'ont rien à voir avec l'industrie de l'automobile. Par conséquent, nous serions désavantagés. Je pense qu'il est juste de prétendre que même si nous ne voulons pas aboutir à cela, c'est le consommateur qui va payer au bout du compte.

**M. Graydon:** La question pertinente à soulever à ce moment-ci, je pense, c'est de savoir que si l'on accepte ces calculs et que l'on convient que les liquidités vont être modifiées, eh bien alors chaque homme d'affaires va chercher à récupérer cet argent quelque part du mieux qu'il pourra. Ceux qui réussiront à le faire vont survivre, quant aux autres, peut-être n'y arriveront-ils pas. De toute évidence, le meilleur moyen d'y arriver, c'est d'accroître les recettes ou d'augmenter les tarifs sous une forme ou une autre.

**M. Forbes:** J'aimerais résumer ici en disant que nous ne sommes en aucun point préoccupés par les 2,5 p. 100 qu'on pourra nous refuser si nous construisons un nouvel immeuble parce que cet avantage n'est accordé qu'une fois dans la vie, ou encore pour les véhicules nécessaires pour dépanner ou des camions en pièces. C'est là une chose différente, bien différente de toute autre entreprise au Canada. Il est ici question d'avoirs fixes et il est laissé à l'acheteur la discrétion d'acheter ou non. Et les sociétés de crédit-bail n'ont pas le choix. Vous devez louer et prendre les 15 p. 100 qui vous sont accordés.

**Le sénateur Lang:** En réalité, ce que vous avez c'est un stock.

**M. Forbes:** C'est exact. Et c'est là une toute autre affaire.

**M. Fern Turpin, ancien Président du Comité des relations Gouvernementales, Fédération des associations de concessionnaires d'Automobiles du Canada:** Ce qui est dangereux aussi, c'est que si vous mettez une automobile en service au mois de février et que si vous n'avez une déduction pour amortissement que de 15 p. 100 à la fin de l'année, celle-ci sera plus élevée que la valeur de la voiture si elle est toujours en stock. La voiture vaudra \$7,000 si la compagnie veut la revendre, mais la déduction pour amortissement sera ramenée à \$5,500.

**M. Forbes:** Il s'agit alors de capital non amorti.

[Text]

**Senator Cook:** The other aspect to automobiles, and it does not apply to any other equipment as I see it, is model changes. Apart from use, which can be justified on a 30 per cent basis, cars often lose value when a new model comes out. That is another argument in favour of automobiles as opposed to, for example, tractors, trucks or something of that nature.

**Senator Buckwold:** Mr. Chairman, these gentlemen think this may be an over-reaction to what I think may have been an abuse of the system with regard to people buying automobiles in December and getting a full year's depreciation after having that equipment for a very short time. I know of companies that made a practice of this. The reason I ask the question is I am wondering whether there is any other way of handling the tax to minimize that kind of abuse which may have been part of the objective of the government.

**Senator Lang:** It is rather like getting married at the end of the year.

**Mr. Forbes:** I think that would apply to any asset that is acquired. And that is not the type of asset that I am talking about. I think that it should be subject to the 15 per cent. I do not agree with that. If I buy a computer to get the benefit of the 30 per cent write-off, I do not agree that I should be able to do that and I will pay half of the allowance depreciation.

In automobiles, it seems the government has zeroed-in on an industry in which it will impact heavily, and they will not catch the abusers.

**Senator Buckwold:** I think there are a fair number of abusers.

**Mr. Forbes:** I have a suggestion that might solve the problem. If they created a separate class of assets for leasing and rental vehicles and exempted them from the half rule, it would solve the problem. But maybe I am over simplifying things there.

**Senator Buckwold:** That would hardly be fair to the companies that buy their cars rather than leasing them.

**Mr. Forbes:** But they have one car and we are talking about as many as 600.

**Senator Buckwold:** But many of these people buy more than one car.

**Mr. Farley:** We have another suggestion, and that is that for the first nine months full depreciation be allowed with depreciation in the last three months being prorated, which would eliminate last minute purchases for the purpose of depreciation.

**Senator Buckwold:** That is a reasonable suggestion.

**Senator Murray:** What will this change produce by way of additional revenue to the treasury? Do we have the figures?

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** L'autre aspect en ce qui concerne les automobiles, et qui ne s'applique pas à d'autres véhicules d'après ce que j'en vois, ce sont les modèles nouveaux. Exception faite de l'utilisation, qui peut se justifier sur une base de 30 p. 100, les voitures perdent souvent de la valeur lorsqu'un nouveau modèle sort. C'est là un autre élément en faveur de l'automobile par opposition aux tracteurs, aux camions ou aux véhicules de ce genre, par exemple.

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur le président, ces messieurs pensent que l'on pourrait réagir trop fortement à ce qui, je pense, peut avoir été un abus du système par des personnes qui achètent des automobiles en décembre et qui obtiennent une dépréciation pour toute l'année après avoir utilisé ce véhicule pendant une très courte durée. Je connais des sociétés qui ont toujours agi ainsi. La raison pour laquelle je pose la question, c'est que je me demande s'il peut y avoir un autre moyen d'imposer ces compagnies pour réduire ce genre d'abus, et c'est peut-être ce qui a motivé le gouvernement.

**Le sénateur Lang:** C'est un peu comme se marier à la fin de l'année.

**M. Forbes:** Je crois que la mesure pourrait s'appliquer à toutes les acquisitions, mais je ne parle pas ici de ce type de bien. Je crois que ces acquisitions devraient être assujetties aux 15 p. 100, mais je ne suis pas d'accord. Si j'achète un ordinateur pour profiter de cet amortissement de 30 p. 100, je n'accepte pas que je sois capable de le faire et de payer la moitié de la déduction pour amortissement.

Pour les automobiles, il semble que le gouvernement ait concentré ses efforts sur une industrie qui en subira de fortes répercussions et il ne réussira pas pour autant à attraper les filous.

**Le sénateur Buckwold:** Je crois qu'il y a un nombre assez élevé d'abus.

**M. Forbes:** J'ai une suggestion à faire qui pourrait régler le problème. Si on créait une catégorie distincte de biens pour les véhicules de crédit-bail et de location et qu'on les exemptait de cette règle de la moitié, le problème serait réglé. Mais je simplifie peut-être trop les choses.

**Le sénateur Buckwold:** Cela ne serait pas très juste pour les compagnies qui achètent leurs voitures plutôt que de les louer.

**M. Forbes:** Mais elles n'ont qu'une voiture alors que nous parlons ici de 600 voitures ou plus.

**Le sénateur Buckwold:** Mais nombre d'entre elles achètent plus d'une voiture.

**M. Farley:** Nous avons une autre suggestion: nous proposons que pendant les neuf premiers mois, soit accordée une pleine dépréciation qui serait ensuite accordée au prorata pour les trois derniers mois, ce qui éliminerait les achats de dernière minute aux fins d'obtenir la dépréciation.

**Le sénateur Buckwold:** C'est là une suggestion raisonnable.

**Le sénateur Murray:** Quelles recettes supplémentaires cette mesure va-t-elle permettre de récolter au Trésor? Avons-nous les chiffres?



[Text]

**Mr. Helmut Birk, (Thorne Riddell), Adviser to the Committee:** It is supposed to be \$1.001 billion in total.

**Mr. Gillespie:** The second year \$840 million; the third year, \$435 million; and the fourth year \$435 million. That is for corporations. For unincorporated businesses the first year it is \$35 million; the second year, \$100 million; the third year, \$85 million and the fourth year, \$45 million.

**Senator Cook:** But that is for all equipment not just motor cars.

**Mr. Gillespie:** That is right.

**Senator Cook:** We do not have the figures for cars. What I cannot quite understand is that we are talking about people who when buying new cars must sell their old cars, the cars they were using. On the whole package, I wonder whether they make much of a profit. I doubt it.

**Mr. Graydon:** To comment on that, I think the abuse you are referring to is not one that is generally seen in the lease vehicle business. The "seasonality" of purchasing leased vehicles is not weighted toward the end of the year.

**Senator Buckwold:** I would agree, it is not.

**Mr. Graydon:** It may be a capital asset, but it is a fairly even distribution throughout the year for leasing vehicles as the terms come up. So I don't think it is an abuse which exists in the vehicle leasing business.

**Senator Cook:** What is the other alleged abuse?

**Mr. Graydon:** The alleged abuse is that it is more advantageous to make a capital purchase near the end of the year from a cash flow standpoint, to be able to enjoy the full 30 per cent write-off, than if you were to do it early in the year.

**Senator Cook:** That presupposes that you have been able to make a successful sale of what you already have.

**Mr. Graydon:** I think the abuse is more outside the vehicle industry, the purchase of equipment and the decision as to when to buy equipment in a business in order to enjoy the full write-off. It is more advantageous for cash flow to do it at the end of the year. To the extent that that is considered inequitable, I think the government felt that they could remove that inequity through the new capital cost allowance rule, and I expect it will in fact achieve that, except that at the same time it has this adverse cash flow impact on the vehicle leasing business because of its peculiarities, unlike the other type of capital asset acquisition, at the end of the year.

**Senator Murray:** Looking at those revenue figures, Mr. Chairman, that begin at \$1.001 billion in the first year and go down to \$435 million in the third and fourth year, I cannot forbear to remark that perhaps Mr. MacEachen is probably trying to solve his cash flow problem.

[Traduction]

**M. Helmut Birk (Thorne, Riddell), conseiller du comité:** Supposément, 1,001 milliard de dollars.

**M. Gillespie:** La deuxième année, 840 millions de dollars, la troisième et la quatrième années, 435 millions de dollars. Voilà pour les sociétés. Pour les entreprises non constituées en corporation, la première année, il s'agit de 35 millions de dollars, la deuxième 100 millions, la troisième, 85 millions et la quatrième 45 millions de dollars.

**Le sénateur Cook:** Mais cela, c'est pour tout l'équipement, non pas juste pour les véhicules moteurs.

**M. Gillespie:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** Nous n'avons pas les chiffres concernant les voitures. Ce que je n'arrive pas très bien à comprendre, c'est que l'on parle ici de personnes qui, lorsqu'elles achètent une voiture nouvelle, doivent vendre l'ancienne, c'est-à-dire la voiture qu'elles utilisaient avant. Dans l'ensemble, je me demande si elles font un profit. J'en doute.

**M. Graydon:** Pour répondre à cela, je pense que les abus dont vous avez parlé tout à l'heure ne sont pas en général trop fréquents dans les entreprises de crédit-bail. On ne compense pas à la fin de l'année les achats de véhicules de location qui sont faits de façon saisonnière.

**Le sénateur Buckwold:** Je suis d'accord, ce ne l'est pas.

**M. Graydon:** C'est peut-être un bien en capital, mais il s'agit ici d'une répartition suffisamment juste pendant toute l'année en ce qui concerne les voitures de crédit-bail au fur et à mesure que les contrats sont échus. C'est donc dire que je ne pense pas qu'il y ait abus dans ce domaine.

**Le sénateur Cook:** Quel est cet autre abus dont on parle?

**M. Graydon:** On prétend qu'il est plus avantageux d'acheter un bien en capital à la fin de l'année en ce qui concerne les liquidités, pour être en mesure de profiter du plein amortissement de 30 p. 100, que si vous achetez au début de l'année.

**Le sénateur Cook:** Cela suppose que vous êtes en mesure de vendre ce que vous avez déjà.

**M. Graydon:** Je crois qu'il y a abus ailleurs plutôt que dans l'industrie des véhicules, notamment dans l'achat d'équipement ou si vous décidez d'acheter du matériel d'une entreprise pour profiter du plein amortissement. Du point de vue des liquidités, il est plus avantageux d'acheter à la fin de l'année. Dans la mesure où cela est considéré inéquitable, j'ai l'impression que le gouvernement a cru qu'il pouvait réparer l'injustice en introduisant la nouvelle règle relative à la déduction pour amortissement; j'ai l'espoir que l'objectif sera atteint bien qu'en même temps un effet contraire devrait se faire sentir à la fin de l'année à l'égard des liquidités de l'industrie du crédit-bail automobile en raison de particularités que l'on ne retrouve pas pour l'autre type d'immobilisations.

**Le sénateur Murray:** Si l'on jette un coup d'œil sur ces chiffres, monsieur le président, nous avons 1.1 milliards de dollars la première année et nous nous retrouvons à 435 millions de dollars les troisième et quatrième années; je ne peux m'empêcher de relever que M. MacEachen a peut-être l'intention de résoudre son problème de liquidités.



[Text]

**Mr. Forbes:** But we hope not at the expense of ours. We are not talking about a one-asset thing like a power corporation. One of the biggest corporations in Canada probably buys a few cars. I do not think they are going to lament too much the fact that they are reduced to 15 per cent on that asset; but it is a little different when you are struggling for survival in the car business and all of a sudden you find that you are faced with a cash flow shortage. In our business in Halifax—in the company that we have in leasing—and speaking of negative cash flow, to add 50 per cent tax would amount to an additional \$245,000 next year. That is serious.

**Senator Murray:** Have you done any projections as to what the revenue implications would be of your recommendation there, over nine months, or has the department indicated that to you?

**Mr. Forbes:** No, but their figures would not be accurate now because of the transitional changes they have made already.

**Senator Molson:** What is the expressed unwillingness to have this capital cost allowance based on the number of months involved? What is the theory there, Mr. Chairman?

**Mr. Gillespie:** Could I perhaps address that by referring to the minister's response to your letter of January 5? In addressing the alternative suggested that the full CCA for vehicles acquired during the first nine months be allowed with monthly pro-rating during the last three months, the answer expressed by the minister was: to the effect that given that the budget proposal applies the half-year rule to net acquisitions, and given that for your industry net acquisitions are significantly less than gross acquisitions, due to sales of used vehicles, I wonder if the effect of monthly pro-rating of the CCA on gross acquisitions during the last three months would be much different from that of the budget proposals.

**Mr. Farley:** In response to that, the reply by Mr. MacEachen ignores the financial data which were provided to the Department of Finance early in the month of March, because those figures clearly show that there is a substantial difficulty for the vehicle leasing industry. That particular response is not responsive to those figures that were provided.

**Mr. Birk:** The figures provided are the ones in this schedule?

**Mr. Farley:** Yes. Plus back-up sheets.

**Mr. Birk:** I have gone through them, and I would like to ask one or two questions.

The interesting part of this is that in the first year the deferment of capital cost allowance is greatest, and the tax effect also, and then the effect decreases over the years as the

[Traduction]

**M. Forbes:** Nous espérons toutefois qu'il ne le fera pas à nos dépens. Nous ne parlons pas d'une compagnie d'électricité qui n'a qu'un seul élément d'actif. Une des sociétés les plus importantes du Canada n'achète probablement que quelques voitures. Je ne crois pas qu'elle se plaindra beaucoup du fait qu'on lui impose une déduction de 15 p. 100 à l'égard de cet actif. Mais la situation est un peu différente lorsque vous devez lutter pour survivre dans l'industrie de l'automobile et que vous vous rendez tout à coup compte que vous n'avez plus de marge d'autofinancement pour ce qui est de notre entreprise d'Halifax (Nouvelle-Écosse) qui s'occupe de crédit-bail, si l'on parle d'un flux négatif des liquidités un nouvel impôt de 50 p. 100 nous obligerait à déboursier \$245,000 de plus l'an prochain. C'est sérieux.

**Le sénateur Murray:** Avez-vous fait des prévisions quant aux répercussions sur les recettes de votre proposition, sur une période de neuf mois, ou le ministère vous a-t-il fourni des chiffres à ce sujet?

**M. Forbes:** Non, mais leurs chiffres ne seraient pas exacts maintenant en raison des modifications transitoires qu'il a déjà apportées.

**Le sénateur Molson:** Dans quelle mesure s'oppose-t-on à ce que cette déduction pour amortissement soit fondée sur le nombre de mois en cause? Quelle théorie invoque-t-on dans ce cas, monsieur le président?

**M. Gillespie:** Permettez-moi de répondre à cette question en me reportant à la réponse que vous a donné le ministre à votre lettre du 5 janvier. En réponse à la solution de rechange que vous proposiez, à l'avoir que la pleine déduction pour amortissement à l'égard des véhicules achetés au cours des neuf premiers mois soit autorisée et que l'on procède à un calcul au prorata pour les trois derniers mois, le ministre a répondu qu'étant donné que la proposition budgétaire applique la règle de la demi-année à l'égard des acquisitions nettes et qu'étant donné que pour votre industrie les acquisitions nettes sont de beaucoup inférieures aux acquisitions brutes, compte tenu de la vente de véhicules d'occasion, je me demande si le résultat d'un calcul au prorata de la déduction pour amortissement dans le cas des acquisitions brutes, et ce pour les trois dernières mois, serait très différent de la règle proposée dans le budget.

**M. Farley:** Disons que cette réponse M. MacEachen ne tient pas compte des chiffres qui ont été fournis au ministère des Finances au début du mois de mars, ces chiffres démontrant clairement que pour l'industrie qui loue des véhicules un crédit-bail cela constitue un problème énorme. La réponse fournie par le ministre ne tient pas compte de ces chiffres.

**M. Birk:** Les chiffres fournis sont ceux qui apparaissent dans ce tableau?

**M. Farley:** Oui. Il y a également des notes explicatives.

**M. Birk:** J'y ai jeté un coup d'œil et j'aurais une ou deux questions à poser.

Ce qui est intéressant dans ces chiffres, c'est que c'est la première année que le report de la déduction pour amortissement est le plus élevé et qu'il en va de même pour l'impôt et

[Text]

additional capital cost allowance is claimed. Is that a fair statement?

**Mr. Farley:** Yes. That is reasonable.

**Mr. Birk:** The annual additional tax will be based on the increase in prices, in fact, of future automobiles, and the excess of future additions over what has been disposed of in automobiles dating back three or four years.

In example 2 it is stated that this is static, which means that there was an increase of 10 per cent in the additions; but the disposals would not seem to reflect the 10 per cent disposition. Is the 10 per cent disposition based on numbers?

**Mr. Graydon:** No, on dollar value.

**Mr. Birk:** In the first year, from 1982 to 1983 there was disposal from 428 to 440. That would not seem to be 10 per cent.

**Mr. Graydon:** What we did not supply you with was the compilation of the background data. We will be happy to do that. We have it with us. It does give in quite minute detail how the evaluation was arrived at for the fleet each year and how it was recognized that the value of it would increase as prices increased; and the three models that we proposed do in fact reflect the real situation of either zero growth in dollar value to the fleet, or 10 per cent reduction, or 10 per cent increase.

**Mr. Farley:** With regard to fleet composition you will find that every three years the fleet will roll over, but what is being rolled over will have a higher dollar value, so that your disposals will in fact increase in dollars.

**Mr. Birk:** As a general comment, it seems that the concern of the Department of Finance is not so much that there has been abuse; it is felt, rather, I would suggest, that the system as it has been known heretofore was simply too generous. This is why, in the first year, you have this high additional revenue.

In the case of automobiles, this is probably one example where the depreciation is just as great as the capital cost allowance, while maybe, in most other additional assets, it is true that for accounting purposes, and fair market value, the accelerated depreciation under the capital cost allowance system is greater than the actual depreciation for fair market value.

**Senator Cook:** That was the point I was trying to make when you were talking about a tractor, as opposed to a motor car, where obsolescence comes in as well, and model changes. There is a depreciation in addition to wear and tear on the automobile, because nobody, when they buy a new car, wants to buy last year's model. Everybody wants to buy the current model.

**Mr. Birk:** I think a similar argument would apply to anything that is automotive, even in the construction industry, in the lumber industry, or the forestry industry, where the value decreases very quickly, while in the case of certain other assets

[Traduction]

que l'effet diminue d'une année à l'autre alors qu'est réclamée la déduction pour amortissement supplémentaire. Est-ce juste?

**M. Farley:** Oui. C'est raisonnable.

**M. Birk:** L'impôt supplémentaire sera calculé annuellement en fonction de la hausse des prix, des futures automobiles et sur l'excédent des nouvelles acquisitions sur le nombre d'automobiles qui a été écoulé depuis trois ou quatre ans.

Dans l'exemple 2, on dit que ce chiffre est statistique, ce qui signifie qu'il y a eu 10 p. 100 de plus d'acquisitions. Le nombre de véhicules écoulés ne semblerait toutefois pas correspondre à l'aliénation de 10 p. 100. Celle-ci est-elle fondée sur des chiffres?

**M. Graydon:** Non, sur une valeur en dollars.

**M. Birk:** Au cours de la première année, il s'est vendu entre 428 et 440 véhicules. Cela ne semblerait pas correspondre à 10 p. 100.

**M. Graydon:** Nous ne vous avons pas fourni les données sur lesquelles nous nous sommes fondés pour effectuer le calcul. Nous serons heureux de vous les remettre. Nous les avons ici. Il est possible en les parcourant de savoir comment nous avons procédé pour évaluer le parc chaque année et comment nous avons reconnu que sa valeur augmenterait en fonction de la hausse des prix. Les trois modèles que nous avons proposés traduisent en fait une situation réelle: une croissance zéro en dollars par rapport au parc, une baisse de 10 p. 100 ou une hausse de 10 p. 100.

**M. Farley:** En ce qui concerne la composition du parc vous constatez que tous les trois ans le stock se renouvellera, mais comme le nouveau stock aura plus grande valeur en dollars, les ventes rapporteront de plus gros bénéfices.

**M. Birk:** Permettez-moi de dire qu'il semble que le ministère des Finances ne s'inquiète pas tant des abus qu'il pourrait y avoir; il croit plutôt, selon moi, que le système tel qu'on l'a connu jusqu'à maintenant était simplement trop généreux. C'est la raison pour laquelle, au cours de la première année, vous avez ce revenu élevé supplémentaire.

Quant aux automobiles, il s'agit probablement d'un exemple où la dépréciation est tout aussi élevée que l'amortissement du coût en capital, alors que peut-être, pour la plupart des autres biens, il est vrai qu'aux fins de la comptabilité et pour la juste valeur marchande, le taux de l'amortissement accéléré, sous le régime de la déduction pour amortissement, est plus élevée que l'amortissement réel pour la juste valeur marchande.

**Le sénateur Cook:** C'est le point que je tentais de faire ressortir lorsque vous avez comparé un tracteur à un véhicule moteur, lorsque l'obsolescence entre également en ligne de compte et que le modèle change. Dans le cas de l'automobile, la dépréciation vient s'ajouter à l'usure parce que lorsqu'il s'agit d'acheter une nouvelle voiture, personne ne veut se procurer un modèle de l'année précédente. Tout le monde veut acheter le modèle le plus récent.

**M. Birk:** Je crois qu'on pourrait reprendre le même argument pour tout ce qui est automoteur, que ce soit dans l'industrie de la construction, dans celle du bois de construction ou encore dans l'industrie forestière, là où la valeur



[Text]

the capital cost allowance rate are substantially higher than the actual depreciation.

**Senator Cook:** I don't quarrel with that. My argument is that 30 per cent is not too generous for those which have wear and tear plus obsolescence. It might be too generous for those who have wear without obsolescence.

**Mr. Forbes:** I think, too, that what you have referred to there is the type of buying that is discretionary. Take tractors, for example. If you have the work you buy the tractors. If you don't, you don't. In our business, however, Procter and Gamble have to have so many cars. You have to use them whether business is up or down. They are going to buy them every year, or every three years, or whatever. Tractors, as used in the building and construction industries are only going to be acquired as they are needed, and probably as profits are there to take care of the purchase.

**Mr. Birk:** On the question of inventory versus depreciable assets, these cars were considered to be inventory. The owner would not be entitled to the capital cost allowance, and he would therefore not have deductions; so in order to offset his expenses by his revenues, or *vice versa*, you would have to claim the capital cost allowance, and therefore it has to be a depreciable property.

**Mr. Forbes:** The lessee?

**Mr. Birk:** The lessor.

**Mr. Forbes:** The lessee has a full deduction for what he pays.

**Mr. Birk:** Correct.

**Mr. Forbes:** But, you know, it is possible to buy all of your requirements in cars in December of 1982 and dispose of them in January of 1984. You have only used them for one year but you can still take the full two years. People still might play games with this. Some would, if they want to buy all their cars in December and dispose of them in January. Although they have only had them 13 months they can still get two years' depreciation. That is not what we are talking about, however. I am talking about cash flow as it impacts on our business. It is much a concern to the dealers across this country. That is the reason we are here. I want to make it quite clear that FADA rarely would come to Ottawa over some budget measures, because we accept most of them as being required to lower the deficit or to increase revenues or to meet some objective, whatever it may be. We do not think this budget is fair as it applies to the automobile business. It is not equitable. In this view, I have received support from many other people—accountants and legal people in my area—who I have approached about this. They agree that this provision is not equitable. We would like to see it changed.

[Traduction]

diminue très rapidement, alors que dans le cas de certains autres biens les taux de la déduction pour amortissement sont beaucoup plus élevés que la dépréciation réelle.

**Le sénateur Cook:** Je n'ai rien à redire à cela. J'ai dit que 30 p. 100 ce n'est pas suffisant pour ceux qui doivent composer avec l'usure et l'obsolescence. Il se peut que ce soit trop généreux pour ceux qui font face à l'usure sans obsolescence.

**M. Forbes:** Je crois également que ce à quoi vous faites allusion, c'est que le type d'achat est discrétionnaire. Prenons par exemple les tracteurs. Vous n'achetez les tracteurs que si vous en avez besoin pour un but précis. En ce qui nous concerne, toutefois, la société Procter & Gamble doit acheter un certain nombre de voitures. Elle les achètera, que ses affaires soient à la hausse ou à la baisse. Il lui faut en acheter tous les ans, tous les trois ans ou selon le cas. Dans l'industrie de la construction, les tracteurs sont achetés uniquement en fonction des besoins, probablement lorsque les bénéfices en justifient l'achat.

**M. Birk:** En ce qui concerne le stock par rapport à l'actif amortissable, ces voitures ont été considérées comme faisant partie du stock. Le propriétaire n'aurait pas droit d'amortir le coût en capital et n'aurait donc pas droit à des déductions. Pour compenser ses dépenses à l'aide de ses revenus, ou vice versa, il lui faudrait réclamer la déduction pour amortissement mais il faudrait alors qu'il s'agisse d'un bien amortissable.

**M. Forbes:** Le locateur?

**M. Birk:** Le bailleur.

**M. Forbes:** Le locateur a droit à une pleine déduction pour ce qu'il paie.

**M. Birk:** Exact.

**M. Forbes:** Mais, vous savez, il est possible d'acheter toutes les voitures dont vous avez besoin en décembre 1982 et de vous en débarrasser en janvier 1984. Vous ne les avez utilisées qu'un an mais vous pouvez réclamer la déduction pour les deux années. Il pourrait être encore possible de contourner la règle. Certaines personnes le feraient si elles veulent acheter toutes leurs voitures en décembre et s'en débarrasser en janvier. Bien qu'elles ne les aient eues entre les mains que 13 mois, elles peuvent malgré tout réclamer la déduction pour les deux années. Je m'écarte toutefois de notre sujet. Je veux parler de l'influence de la marge d'autofinancement sur nos affaires. Cette question préoccupe au plus haut point les concessionnaires du pays. C'est la raison pour laquelle nous sommes ici. Je veux que vous compreniez bien que la FADA ne viendrait que rarement à Ottawa pour se plaindre de certaines mesures budgétaires car nous estimons que la plupart d'entre elles sont nécessaires pour diminuer le déficit, pour accroître les revenus ou pour répondre à quelque objectif, que ce soit. Nous ne croyons pas que ce budget soit équitable à l'égard de l'industrie de l'automobile. À cet égard, j'ai reçu l'appui de nombreuses personnes—comptables et hommes de loi de ma région—que j'ai consultées à ce sujet. Elles sont toutes d'accord pour dire que cette disposition n'est pas équitable. Nous aimerions qu'elle soit modifiée.



[Text]

**Senator Buckwold:** Does this provision have any effect upon your carry-over inventory? For example, if, in 1982, you have 1981 models still in stock, are you allowed, in your inventory evaluation, to take a capital cost allowance or to reduce them to so-called cost? Will this provision have any effect upon such matters with regard to inventory?

**Mr. Turpin:** Do you mean in the industry itself?

**Senator Buckwold:** Yes.

**Mr. Turpin:** A past model, at the end of the year, can be depreciated, but not by 30 per cent. If the car is still brand-new, it has not lost 30 per cent, although it is not worth what the new product is worth.

**Senator Buckwold:** Now the maximum depreciation would be 15 per cent on that first year. Will that affect you?

**Mr. Farley:** No, the question is completely separate vis-à-vis depreciable property as opposed to inventory evaluation. The Department of National Revenue does have certain guidelines set down with respect to how inventory, which is being held for sale, can be valued at the end of a fiscal period.

**Senator Buckwold:** This has no effect on it?

**Mr. Farley:** This has no effect on it.

**Senator Lang:** Did I understand the witness to say that a very large leasing company would be able to survive this budget change because, as the department contends, in the final analysis it would realize the same amount of depreciation?

**Mr. Forbes:** You may be referring to my comment to the effect that a large leasing company, which must be considered apart from an automobile dealership, finances leases; really it is selling money. I know that you can impute costs to having money or you can impute losses to not using money properly, but such large companies generally could withstand continuing the practice of even rates over a 36-month period. On the other hand, I believe that an automobile dealer, because he is faced with a shortage of cash flow, will have to try to have one rate over a 12-month period and another rate over a 24-month period, in order to cover his cash flow. I am not sure that would happen. If it does, however, the automobile dealer would not be competitive because the monthly rate is what people look at. The monthly rate, based on 36 equal payments, is more attractive than the monthly rate where large payments are made for a period of one year and smaller payments are made over the last two years, even though the payments might total the same.

**Mr. Farley:** The position of the Department of Finance being that, over the long run, the amount of capital cost allowance that will be taken by the taxpayer will be exactly the same under either system. For the sake of argument, let us say that there is \$10 of capital cost allowance taken. Under the old system that may consist of \$4 in the first year, \$3 in the second

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** Cette disposition a-t-elle quelque répercussion sur votre stock de report? Par exemple, si, en 1982, vous avez des modèles 1981 en stock, avez-vous le droit, au moment du contrôle des stocks, de réclamer une déduction pour amortissement ou de les réduire au prix de revient? Cette disposition aura-t-elle quelque répercussion sur le stock?

**M. Turpin:** Voulez-vous dire sur l'industrie?

**Le sénateur Buckwold:** Oui.

**M. Turpin:** Un modèle de l'année précédente peut-être déprécié à la fin de l'année, mais il ne peut l'être de 30 p. 100. Si la voiture est encore tout à fait neuve, elle n'a pas perdu 30 p. 100 de sa valeur bien qu'elle ne vaille pas autant que le nouveau modèle.

**Le sénateur Buckwold:** Le taux maximal est maintenant de 15 p. 100 pour cette première année. Cela aura-t-il quelque effet sur votre industrie?

**M. Farley:** Non, la question est tout à fait différente en ce qui concerne un bien amortissable et le contrôle des stocks. Le ministère du Revenu national établit certaines lignes directrices en ce qui concerne la façon dont le stock, qui doit être vendu, peut être contrôlé à la fin d'un exercice financier.

**Le sénateur Buckwold:** Cela n'a donc aucune répercussion?

**M. Farley:** Non.

**Le sénateur Lang:** Le témoin a-t-il bien dit qu'une société de crédit-bail très importante serait en mesure de survivre à cette modification budgétaire, parce que, comme le soutient le ministère, l'amortissement sera finalement le même?

**M. Forbes:** Vous faites peut-être allusion à l'observation que j'ai faite à savoir qu'une société de crédit-bail de grande envergure, laquelle doit être considérée sur un autre plan qu'un concessionnaire d'automobiles, finance des bails; il s'agit vraiment pour elle de prêter de l'argent. Je sais qu'on peut imputer des dépenses aux liquidités dont on dispose ou qu'on peut imputer des pertes à la mauvaise gestion de cet argent, mais une société de cette envergure pourrait continuer à fixer un taux unique sur 36 mois. D'autre part, je crois qu'un concessionnaire d'automobiles, compte tenu du fait qu'il manquera de liquidités, devra tenter de fixer un taux pour une période de 12 mois puis un autre taux pour une période de 24 mois, de manière à maintenir sa marge d'autofinancement. Je ne suis pas sûr que cela arriverait. Le cas échéant, toutefois, le marchand d'automobiles ne serait pas concurrentiel car les gens cherchent à obtenir un taux mensuel fondé sur 36 paiements égaux, est plus intéressant que le taux mensuel prévoyant des versements plus importants pendant un an et des versements moins importants les deux années suivantes, même si au bout du compte la somme à rembourser pourrait être la même.

**M. Farley:** A cet égard, le ministère des Finances estime qu'à long terme cet amortissement fiscal sera exactement le même en vertu de l'un ou l'autre système. Aux fins de la discussion, supposons que la déduction pour amortissement soit de \$10. En vertu de l'ancien système, il pourrait s'agir de \$4 la première année, de \$3 la deuxième année, de \$2 et de \$1 dans

[Text]

year, \$2 and then \$1 in that particular example. They are saying that this system should be replaced by a system which would take \$2 in the first year, \$3 in the second year, and so on, to add up to \$10. That, however, ignores the fact that the cost of money changes. That is saying that a dollar will be worth exactly the same in 1982 as in 1986. That is not so. It also ignores the fact that, by taking the money out of the system now, the industry, the taxpayer, will have to borrow to replace that tax money and in fact will have to pay interest. Therefore, we are being hit by a double whammy.

In essence, the argument of the Department of Finance is somewhat similar to that behind certain life insurance policies where the life insurance salesman says to you, "Pay \$1,000 a year for 25 years and, at the end of 25 years, you will receive \$25,000. You will be paid off \$25,000, so that the insurance doesn't cost you anything." I do not think anybody wants that type of an insurance policy.

**Senator Cook:** Have you asked the department why they are making this change if they already allege there is no change?

**Mr. Forbes:** Yes, we have asked them that question. We have said, "if there isn't any change, why change it?" We cannot afford their change but they can afford to remain the same. Quite candidly, we have not been in to Finance; that is one door that has not been opened to us.

**Senator Lang:** I am familiar with a company that leases railway rolling stock. This company has about 20,000 vehicles on lease all the time, and those cars have a life of about 20 or 25 years. I asked them what effect this budget change would have upon them and they said that, actually, it would have none. I presume that is because of the length of the lease?

**Mr. Farley:** That is absolutely correct. Where you have a short-term asset such as a vehicle, there is a terrible impact. Where you have a long-life asset, it really does not make that much difference. The impact of the additional tax up front plus the interest cost to cover that additional tax may increase slightly, but almost imperceptibly.

**Senator Lang:** The answer to your problem is to remove motor vehicles from this category, I suppose?

**Mr. Forbes:** Yes, the category of a class 10 asset.

**Senator McIlraith:** Have you put forward the suggestion that they remove motor vehicle leasing from the category?

**Mr. Forbes:** No, we have not. The first time I have actually suggested that solution is at this meeting. Prior to this time we were not trying to find a solution for the problem, and I know that is wrong. When anyone finds fault with something, he should offer an alternative which he thinks could be right. We have not done that in the past, other than offering the full year at nine, the half year at six, etc. This is another alternative that could be acceptable, but it has not as yet been com-

[Traduction]

cet exemple particulier. Le ministère prétend qu'il faudrait dorénavant prévoir \$2 la première année, \$3 la deuxième année et ainsi de suite pour en arriver \$10. Il ne tient pas compte du fait que le coût de l'argent change. Ce qui revient à dire que le dollar en 1982 vaudra exactement la même chose en 1986. Ce n'est pas le cas. Cette façon de procéder ne tient pas non plus compte du fait qu'en retirant maintenant l'argent du système, l'industrie et le contribuable devront emprunter pour remplacer cet impôt et, en fait, payer un intérêt. Nous sommes en conséquences frappés par deux calamités.

En substance, l'argument du ministère des Finances est quelque peu semblable à celui qu'on trouve derrière certaines polices d'assurance-vie où le vendeur vous dit «Payez 1 000 \$ par an pendant vingt-cinq ans et, à la fin de cette période, vous recevrez 25 000 \$. On vous remboursera 25 000 \$ de sorte que l'assurance ne vous coûte rien». Je ne crois pas que quiconque veuille de ce genre de police d'assurance.

**Le sénateur Cook:** Avez-vous demandé au Ministère pourquoi il effectue ces changements s'il a déjà prétendu qu'il n'y en avait pas?

**M. Forbes:** Oui, nous lui avons posé la question. Nous avons dit, s'il n'y a aucun changement, pourquoi en apporter? Nous ne pouvons pas accepter ces modifications mais il peut maintenir le statu quo. Très franchement, nous ne nous sommes pas adressés au ministère des Finances; cette porte ne nous a pas été ouverte.

**Le sénateur Lang:** Je connais une société qui loue le matériel roulant en crédit-bail. Elle a en permanence en location environ 20 000 véhicules et ces wagons ont une durée d'existence d'environ 20 à 25 ans. J'ai demandé quelles seraient pour elle les répercussions de cette modification budgétaire et on m'a répondu, qu'en fait, il n'y en aurait aucune. Je suppose que c'est en raison de la durée de la location?

**M. Farley:** C'est parfaitement exact. Lorsque vous avez un actif à court terme tel qu'un véhicule, il y a des répercussions terribles. Lorsqu'il s'agit d'un actif à long terme, il n'y a pas grande différence. Les répercussions de l'imposition supplémentaire à laquelle s'ajoute le coût de l'intérêt pour couvrir l'impôt supplémentaire peuvent augmenter légèrement mais de façon presque imperceptible.

**Le sénateur Lang:** Je suppose que la réponse à votre problème consiste à retirer les véhicules à moteur de cette catégorie?

**M. Forbes:** Oui, la catégorie de l'actif de classe 10.

**Le sénateur McIlraith:** Avez-vous proposé qu'ils suppriment la location en crédit-bail de véhicules à moteur appartenant à cette catégorie?

**M. Forbes:** Non. La première fois où j'ai, en fait, proposé cette solution est au cours de la présente réunion. Antérieurement, nous n'avons pas essayé de trouver une solution au problème et je sais que nous avons tort. Lorsqu'on s'aperçoit que quelque chose présente un défaut, on doit proposer une solution pour y remédier. Nous n'avons pas précédé ainsi par le passé et nous n'avons fait qu'offrir l'année complète à la classe neuf, le semestre à la classe 6, etc. Il s'agit là d'une autre



[Text]

municated to the Department of Finance. Perhaps it will be communicated to them by this group.

**The Chairman:** With regard to the thought that you expressed just off the top of your head; that is, to create a separate class for leasing and rentals, what would the conditions governing leasing and rentals be if such a separate class were created?

**Mr. Forbes:** You would have to be in the business of leasing or renting cars, and those assets would be separate from cars that are owned by the company, as opposed to our class 10 asset.

**The Chairman:** You have not worked out anything concrete as an alternative?

**Mr. Forbes:** No, we have not worked that out yet. I only just thought about it coming to Ottawa on the plane as a possible way around this.

**The Chairman:** It is difficult to deal with "might have been."

**Mr. Forbes:** Yes, that is right.

**Senator Cook:** That would cure the leasing problem. What about the other problems? What about the problem of buying toward the end of the year; is that serious?

**Mr. Forbes:** It is not serious for us, because we are selling. The person acquiring the asset is a company other than the automobile dealer. There is no benefit to the automobile dealer other than that he sells the car. The company that bought it, whatever the name is and whatever the use is, acquires it in December and now takes a 30 per cent write-off. They take a further 30 per cent the following year in the residual, and so on until they dispose of it, and in the final year there is no depreciation.

**Senator Cook:** I am assuming that your real complaint with the budget is the impact on leases.

**Mr. Forbes:** Exactly, and also daily rentals. Daily rentals pose an even more serious problem, because they do not keep a car, in most cases, longer than one year. They have cars coming off lease. We are a Hertz operator, for instance in Nova Scotia. We have cars coming off lease, and if the capital cost is \$10,000, then the maximum we can value it at is \$8,500 in the first year—unless we want to carry them through to the second year.

**Senator Cook:** Would that be cured by your suggestion?

**Mr. Forbes:** Yes, definitely. That is also good for the economy, because turning cars every year in our business is good for jobs, because it means that people are working wherever they build cars. If we are going to keep it for two years, then it is reducing the demand for automobiles and that impacts on the economy.

[Traduction]

solution qui pourrait être acceptable mais qui n'a pas encore été communiquée au ministère des Finances. Peut-être que ce groupe en prendra l'initiative.

**Le président:** En ce qui concerne l'idée que vous avez exprimée spontanément, à savoir de créer une catégorie distincte pour le crédit-bail et la location, quelles seraient dans ce cas les conditions les régissant?

**M. Forbes:** Il serait nécessaire de se trouver dans une entreprise de crédit-bail ou de location de voitures et ces actifs seraient distincts des voitures dont la société est propriétaire, par opposition à notre actif de classe 10.

**Le président:** A titre de variante, vous n'avez rien mis au point de concret?

**M. Forbes:** Non, pas pour l'instant. C'est seulement eu venant à Ottawa en avion que j'y ai pensé comme étant une façon éventuelle de tourner la difficulté.

**Le président:** Il est difficile de traiter avec des «peut-être».

**M. Forbes:** Oui, c'est exact.

**Le sénateur Cook:** Cela résoudrait le problème du crédit-bail. Quels sont les autres problèmes? En quoi consiste le problème d'achat en fin d'année; est-il sérieux?

**Mr. Forbes:** Il n'est pas sérieux pour nous parce que nous vendons. La personne qui fait l'acquisition de l'actif est une société autre que le marchand d'automobiles. Ce dernier ne fait un bénéfice que s'il vend l'automobile. La société qui l'achète, quel que soit le nom et l'utilisation, fait l'acquisition en décembre et l'amortit à l'heure actuelle à 30 p. 100. Elle déduit encore 30 p. 100 l'année suivante de ce qui reste et, ainsi de suite, jusqu'à la vente. La dernière année il n'y a pas de dépréciation.

**Le sénateur Cook:** Je suppose que votre principale plainte au sujet du budget a trait aux répercussions sur le crédit-bail.

**M. Forbes:** Exactement, et également sur les locations quotidiennes. Ces dernières causent un problème encore plus sérieux étant donné que dans la plupart des cas la société ne garde pas une voiture plus d'un an. Elle a des voitures qui cessent d'être louées en crédit-bail. Nous sommes par exemple des exploitants de Hertz en Nouvelle-Écosse. Nous avons des voitures qui ne sont plus louées en crédit-bail et, si le coût en immobilisation est de \$10,000, la valeur maximale est de \$8,500 la première année—à moins que nous ne voulions garder les voitures une deuxième année.

**Le sénateur Cook:** Votre proposition pourrait-elle remédier à cette situation?

**M. Forbes:** Oui, certainement. Cela est également bon pour l'économie car le changement de voitures tous les ans dans notre entreprise est bon pour les emplois parce que cela signifie que les gens travaillent lorsqu'ils construisent des voitures. Si nous les gardons pour deux ans, cela diminue la demande d'automobiles et a des répercussions sur l'économie.



[Text]

**Senator Molson:** Cars not used in the leasing business are really the same as any other piece of equipment. The effect on those companies is not the same as on the leasing of cars.

**Mr. Forbes:** That is true. That is the point I am trying to make.

**Senator Stollery:** Is there any other type of equipment that is turned over as quickly? You made the point that it is because of the three years, the short time frame. Is there any other kind of equipment that comes to mind that has the same short time frame? We talk about rolling stock for 25 years, and obviously construction machinery, such as cranes, and so on, are part of a very large used market. Is there any other kind of equipment that is turned over as quickly as automobiles—which could be described as equipment?

**Mr. Farley:** the only category that quickly comes to my mind would be that type of equipment that is used in the construction or forestry industry, where the life expectancy of that equipment, in a physical sense, may be two, three or four years and then it is scrapped.

**Senator Stollery:** They would have the same problem?

**Mr. Farley:** Essentially, yes.

**Mr. Gillespie:** I suppose that one approach we could take would be to ask Finance to identify those types of assets with a short life expectancy, and, of those assets, to identify those categories where the financial accounting depreciation is approximately the same as the capital cost allowance provided for in the act and the regulations, and make some sort of exemption for those types of assets.

**Mr. Forbes:** That's right.

**Senator Stollery:** It seems to me it would have to be based on an asset that had a short life expectancy rather than one particular kind of equipment such as cars. It would have to be a broader category.

**Mr. Forbes:** I believe that is true. Naturally we are here only to plead the automobile leasing and renting end of the business. There would be others that would be seriously affected. Perhaps they do not have a solid united voice with which to approach this group.

**Senator Molson:** I wonder if non-leasers would be affected. That might be a distinction. If it is not leased, I am wondering whether they would have the same problem.

**Mr. Farley:** In that respect, I guess it depends on the value of the capital assets that are the short life assets in comparison with the overall operations of that particular company. For a vehicle dealership or a vehicle leasing company, it is overwhelming in proportion to the total size of that company. For a construction or forestry company, it may be very much smaller in proportion to the size of the total company.

[Traduction]

**Le sénateur Molson:** Les voitures qui ne sont pas utilisées dans le commerce de crédit-bail sont comme toute autre pièce de matériel. Les répercussions pour ces sociétés ne sont pas les mêmes que pour le crédit-bail de voitures.

**M. Forbes:** C'est vrai. C'est ce que j'essayais de faire valoir.

**Le sénateur Stollery:** Y a-t-il d'autres types de matériel qui sont échangés aussi rapidement? Vous avez fait valoir que c'est à cause du délai de trois ans qui est court. Peut-on songer à d'autres types de matériel présentant les mêmes délais? Nous avons parlé du matériel roulant pour 25 ans et il est manifeste que le matériel de construction tel que les grues etc., fait partie d'un important marché très utilisé. Existe-t-il un autre genre de matériel qui soit changé aussi rapidement que les automobiles—et que l'on pourrait décrire comme du matériel?

**M. Farley:** La seule catégorie qui me vienne à l'esprit serait le genre de matériel qui est utilisé dans la construction ou dans l'industrie forestière où la durée de ce matériel, dans le sens physique, peut être de trois ou quatre ans avant la mise au rebut.

**Le sénateur Stollery:** Ont-ils les mêmes problèmes?

**M. Farley:** Fondamentalement, oui.

**M. Gillespie:** Je suppose qu'une façon d'aborder le problème consisterait à demander au ministère des Finances d'identifier les types d'actifs de courte durée et, parmi ces actifs, d'identifier les catégories où la dépréciation comptable financière est environ la même que la déduction pour amortissement prévue dans la loi et les règlements, et de prévoir un genre quelconque d'exemption pour ces types d'actifs.

**M. Forbes:** C'est exact.

**Le sénateur Stollery:** Il me semble qu'il devrait être fondé sur un actif de courte durée plutôt que sur un genre particulier de matériel tel que les voitures. Ça devrait être une catégorie plus large.

**M. Forbes:** Je crois que c'est vrai. Bien entendu, nous ne sommes ici que pour plaider le commerce de crédit-bail et de location des voitures. Il y en a d'autres qui seraient sérieusement touchés. Peut-être qu'ils ne possèdent pas l'unanimité pour aborder ce groupe.

**Le sénateur Molson:** Je me demande si ceux qui n'ont pas recours au crédit-bail seraient touchés. Il pourrait y avoir là une distinction. S'il n'y a pas de crédit-bail, je me demande s'ils auraient le même problème.

**M. Farley:** A cet égard, je pense que cela dépend de la valeur de l'actif immobilisé qui constitue l'actif à court terme par comparaison aux opérations globales de cette société donnée. Dans un commerce de voitures ou dans une société de location de véhicules en crédit-bail, cet actif est écrasant par rapport à l'importance totale de la société. Pour une société de construction ou une société forestière, cet actif peut être beaucoup moins important par rapport à l'importance de l'ensemble de la société.

[Text]

**Senator Lang:** Would not all the assets in that category now fall under the 30 per cent CCA category; is that not why it is 30 per cent? That is the highest rate, is it not?

**Mr. Birk:** No. There is a 50 per cent rate, and there is even a 100 per cent rate.

**Mr. Forbes:** I am not sure whether the capital asset you are speaking of is a class 10 asset—a tractor, or a piece of equipment used in a certain job. Some construction companies buy equipment for one job and they will wear it out on that one job. They base their estimate for the job on that piece of equipment, and then it is gone. I am not familiar with the Tax Act, but I believe there is a greater percentage where it is a different class of asset. Are you familiar with that?

**Mr. Birk:** There is certain construction equipment which can be depreciated at 50 per cent.

**Mr. Forbes:** That is what I mean. I think we are talking about leasing and rental cars as being a little separate from the others.

**Mr. Birk:** It would seem, as Mr. Farley suggested, that it is the value to a particular dealer or corporation or taxpayer that is the deciding factor as to what the impact is on himself. It affects equally all taxpayers and for someone who is in the car leasing business, or any other leasing business, the effect of this measure is enormous. Perhaps all leasing companies should be considered for any changes, if they have to be made, because there are other types of equipment in addition to the forest industry which leasing companies in general consider to have a life of between three and five years generally, and they write them off over a period of time. Any changes should take all those into consideration.

**Senator Cook:** The criteria would be a leasing company and the life of the asset. It would have to be a short life asset.

**Mr. Birk:** Yes.

**Senator Molson:** Would it matter if it were not a short-term life asset? Do we not get back to where we were before? If it is equal and you make the change from 30 per cent to 15 per cent, would we not simply be back at the same position? It would not have any impact, surely, on revenue to the government. They say it does not make any difference, anyway. If you include that in what we are talking about, with the short life asset, it will either make a difference or it will not, and I gather it will not make a difference in the case of a long life asset.

**Mr. Birk:** Obviously it does make a difference, since the initial impact is a substantial increase in revenue for the government. Over the life of the asset there is no difference, but initially there is a difference. If any changes are considered, probably certain classes of assets, which do have a

[Traduction]

**Le sénateur Lang:** Tous les actifs de cette catégorie ne tombent-ils pas maintenant dans la catégorie de déduction de 30 p. 100 pour amortissement; n'est-ce pas pour cela que le montant est de 30 p. 100? Il s'agit du taux le plus élevé, n'est-ce pas?

**M. Birk:** Non, il y a un taux de 50 p. 100 et même un taux de 100 p. 100.

**M. Forbes:** Je ne suis pas sûr que l'actif immobilisé dont vous parlez soit un actif de la catégorie 10—un tracteur ou du matériel utilisé pour un travail donné. Certaines sociétés de construction achètent du matériel pour un travail et l'utilisent pour ce seul travail. Elles basent leur devis pour le travail à partir de ce matériel et c'est terminé. Je ne suis pas familiarisé avec la Loi sur l'impôt mais je crois que le pourcentage est plus élevé lorsqu'il y a une catégorie d'actif différente. Êtes-vous au courant de cette question?

**M. Birk:** Il y a du matériel de construction qui peut être déprécié à 50 p. 100.

**M. Forbes:** C'est ce que je voulais dire. Je pense que le crédit-bail et la location des voitures dont nous parlons sont un peu distinctes des autres.

**M. Birk:** Comme l'a laissé entendre M. Farley, il semble que ce soit la valeur pour un négociant, une société ou un contribuable donné, qui soit le facteur décisif en ce qui concerne la répercussion qu'il subit. Elle touche également tous les contribuables et, pour quelqu'un qui a une entreprise de crédit-bail de voitures, ou qui s'occupe de toute autre affaire de crédit-bail, les répercussions de cette mesure sont énormes. Si on doit apporter des changements, peut-être qu'on devrait examiner toutes les sociétés de crédit-bail parce qu'il existe d'autres types de matériel en plus de celui de l'industrie forestière, dont les sociétés de crédit-bail en général considèrent que la durée utile se situe en général entre trois et cinq ans, et elles l'amortissent sur une période donnée. Tous changements devraient tenir compte de tous ces facteurs.

**Le sénateur Cook:** Les critères seraient constitués par la société de crédit-bail et la durée utile de l'actif. Ce devrait être un actif d'une courte durée utile.

**M. Birk:** Oui.

**Le sénateur Molson:** Cela aurait-il de l'importance s'il ne s'agissait pas d'un actif d'une courte durée utile? Ne revenons-nous pas où nous en étions? S'il est égal et si vous apportez une modification de 30 p. 100 à 15 p. 100, ne revenons-nous pas simplement à la même situation? Cela n'aurait certainement aucune répercussion sur les recettes du gouvernement. De toute façon ils disent que ça n'a aucune importance. Si vous incluez cela dans ce dont nous parlons, avec un actif d'une courte durée utile, il y aura une différence ou il n'y en aura pas mais je conclus que ça ne fera pas de différence dans le cas d'un actif d'une longue durée utile.

**M. Birk:** Il est manifeste que ça fait une différence étant donné que la répercussion initiale est une augmentation notable des recettes du gouvernement. Il n'y a pas de différence en ce qui concerne la durée utile de l'actif mais il y en a une au départ. Si on envisage des modifications, il est probable que



[Text]

very short life, may be excluded or may be considered on a different basis.

**Senator Molson:** Is it not just the fact that those assets are used in the leasing business? Is it not simply that?

**Senator Lang:** You could have a 25-year lease such as is the case with a railway car.

**Mr. Birk:** It could be an aircraft, which has a very long life and has a 25 per cent capital cost allowance. In rolling stock, yes, there are long-term leases. I think it would probably be more directed to a certain class of assets which have a short life.

**Mr. Farley:** That is where the real impact on a leasing company really shows up, with the short life assets.

**The Chairman:** It looks as though we have about exhausted this particular subject.

**Senator Molson:** I think I am exhausted.

**The Chairman:** Could we move to the next item of your three important items, which is stand by.

**Mr. Graydon:** With regard to stand-by charges and how they are affected by the new rules under the budget, we are going to ask Mr. Turpin, who is a General Motors dealer in Ottawa, to speak on this subject.

**Mr. Turpin:** Mr. Chairman, considering our depressed automobile market for this year, the stand-by fee has come in and cut the legs off whatever market there was. The fee went up by 250 per cent in one year. In 1975 the average cost of an automobile was approximately \$5,000, whereas today it is \$10,000. This multiplying factor has a significant impact on the owner or driver of the automobile. He is taxed quite heavily.

**Senator Buckwold:** Could you explain what you mean by stand-by?

**Mr. Graydon:** It is Item 5 in our hand-out. The word "stand-by" is a trade term which means the amount of evaluation for employer-owned vehicles used by the employee.

**Mr. Turpin:** All large companies and even individuals who have been using their automobiles in their work now have a stand-by fee of approximately \$3,000, as compared to 1 per cent before which amounted to \$1,200. For example, to illustrate the effect of the budget, my dealership had an order for seven units from Mitel, which was immediately cancelled the day after the budget because their employees would not be paying the rate on these automobiles. It also had an effect on the salesmen in our business. Before we had a discount of 25 per cent on that stand-by fee, but it is not mentioned in this budget. Automobile salesmen are different from salesmen who are on the road, because the automobile is his tool to work with. The salesmen are saying that they need more money

[Traduction]

certaines catégories d'actif qui sont de très courte durée utile pourraient être exclues ou être examinées sur une base différente.

**Le sénateur Molson:** N'est-ce pas simplement le fait que ces actifs sont utilisés dans une entreprise de crédit-bail? Ne s'agit-il pas simplement de cela?

**Le sénateur Lang:** Vous pourriez avoir une location de 25 ans comme c'est le cas pour un wagon de chemin de fer.

**M. Birk:** Ça pourrait être un avion qui a une très longue durée utile et une déduction pour amortissement de 25 p. 100. En ce qui concerne le matériel roulant, oui, il y a des locations à long terme. Je pense que cela s'appliquerait probablement davantage à une certaine catégorie d'actifs de courte durée utile.

**M. Farley:** C'est avec les actifs de courte durée utile que l'on remarque vraiment les répercussions sur une société de crédit-bail.

**Le président:** Il semble que nous ayons épuisé ce sujet.

**Le sénateur Molson:** Je pense que je suis épuisé.

**Le président:** Pourrions-nous passer à la prochaine de vos trois rubriques importantes et qui a trait aux frais pour droit d'usage d'une automobile.

**M. Graydon:** En ce qui concerne les frais pour droit d'usage d'une automobile et l'effet qui ont sur celui-ci les nouvelles règles du budget, nous allons demander à M. Turpin qui est représentant de General Motors à Ottawa de parler à ce sujet.

**M. Turpin:** Monsieur le président, en parlant du marché déprimé de l'automobile cette année, les frais pour droit d'usage ont éliminé tout le marché existant. Les frais ont augmenté de 250 p. 100 en un an. En 1975, le coût moyen d'une automobile était d'environ \$5,000 alors qu'il est de \$10,000 aujourd'hui. Ce facteur de multiplication a eu des répercussions notables pour le propriétaire ou le conducteur d'automobile. Il paie des impôts plutôt lourds.

**Le sénateur Buckwold:** Qu'entendez-vous par «voiture de fonction».

**M. Graydon:** On trouve cette expression du métier à l'article 5 de notre mémoire. Elle signifie la valeur fixée pour la voiture que l'employeur met à la disposition de l'employé.

**M. Turpin:** Toutes les sociétés importantes, et même les personnes qui utilisent leurs voitures pour leur travail, ont maintenant un taux d'environ \$3,000, comparativement à 1 p. 100 auparavant, soit \$1,200. Pour illustrer l'effet du budget, la société Mitel m'avait commandé sept voitures, qu'elle a immédiatement décommandées le jour suivant celui de la présentation du budget, parce que ses employés ne paieraient pas ce taux pour les automobiles. L'effet s'est également fait sentir chez les vendeurs de notre industrie. Nous profitons autrefois d'une escompte de 25 p. 100 du prix de location, mais on n'en parle pas dans le présent budget. Le vendeur d'automobiles est différent du représentant de commerce, parce que l'automobile est son instrument de travail. Le vendeur dit qu'il lui faut plus



[Text]

because they cannot live having to pay this higher tax, which is also having an impact on our sales.

**Senator Cook:** What would the ballpark figure be in dollars on the extra tax?

**Mr. Farley:** Using the \$10,000 vehicle, the tax impact under the old system would have been \$1,200, but now it will be a taxable benefit of \$3,000. So, it is a difference of \$1,800. Let us assume a 35 per cent tax rate. The tax on that will increase from roughly \$400 to \$1,000, an increase of \$600 out of the pocket of the employee.

I would like to add that what we are talking about is the stand-by charge for vehicles which are validly used in the conduct of the employer's business. We are not talking about what might be called the executive "perk" where the person does not use the car in the conduct of business at all; it is merely a means of transferring some extra income to that person. We are talking about the general rule where an employee is required by the company to use a vehicle in the conduct of the company's business. Granted, over and above that, the employee has some personal use of that vehicle. On that basis the personal use attribution has increased by 250 per cent.

This is a heck of a change. It hits the automobile business right at one of the worst periods in its history. It is a completely negative psychological impact on the purchase of new cars at this time.

**Mr. Gillespie:** I should point out, though, that it is available to the employee to point out that that stand-by charge is excessive and that he is able to claim that a lesser charge should apply.

**Mr. Farley:** But there is a difference between theory and practice here. Such a proposal would constitute so much record-keeping that we would be turned into a nation of accountants, despite what Mr. Benson once said.

**Mr. Forbes:** If I may supplement that comment, I agree that what you have said is possible, but to substantiate what portion of the usage of the automobile is for business and what portion is for pleasure is very difficult and almost impossible to do. For example, a salesman who has been assigned a car may have another car at home and may not even use the car that has been assigned. Although it is highly unlikely, he may even leave it at the dealership.

**Mr. Graydon:** Excuse me, in this case you are only talking about salesmen's cars, are you not?

**Mr. Forbes:** I am talking about stand-by charges for salesmen.

**Mr. Graydon:** For automobile dealerships?

**Mr. Forbes:** Yes. Getting back to the statement the gentleman here has made, let's, for example, use a demonstrator that has been used 300 times in a year. The salesman may drive five kilometres to demonstrate that car to 300 people. That is 1,500 kilometres. He may sell 100 cars out of that. In other words it is a three to one ratio where he sells 100 cars a year. How would he approach revenue to justify that he used the car substantially to sell the 100 cars?

[Traduction]

d'argent, parce qu'il n'a pas les moyens de payer cette taxe plus élevée, qui a aussi des répercussions sur nos ventes.

**Le sénateur Cook:** A combien s'élèverait environ cette taxe supplémentaire?

**M. Farley:** Pour une voiture de \$10,000, l'augmentation aurait été, suivant l'ancien régime, de \$1,200, mais elle sera désormais de \$3,000, soit une augmentation de \$1,800. Supposons un taux d'imposition de 35 p. 100. L'impôt prélevé augmentera environ de 400 à \$1,000, soit une augmentation de \$600, que l'employé devra absorber.

J'ajoute que nous parlons ici d'un loyer pour des véhicules que l'employeur utilise légitimement pour son commerce, et non de voitures réservées aux cadres, qui ne les utilisent pas pour leur travail et qui ne constituent, en somme, qu'un moyen d'ajouter à leurs revenus. Nous parlons de l'employé que la société oblige à avoir une voiture pour son travail. Je conviens que l'employé utilise aussi cette voiture pour son usage personnel. Dans ce cas, cette utilisation personnelle aurait augmenté de 250 p. 100.

C'est un véritable bouleversement qui touche l'industrie de l'automobile à l'une des pires époques de son histoire et qui exerce d'ailleurs un effet psychologique tout à fait préjudiciable sur l'achat de nouvelles voitures.

**M. Gillespie:** Je vous signale cependant que l'employé peut toujours dire que cette modification du taux des voitures de fonction est excessive et qu'il peut exiger un taux moindre.

**M. Farley:** Mais il existe ici des différences entre la théorie et la pratique. Une proposition de ce genre appellerait tellement de compilations que nous serions transformés en une brigade de comptables, malgré ce que dit un jour M. Benson.

**M. Forbes:** Et j'ajoute qu'il est pratiquement impossible de déterminer la part d'utilisation de la voiture aux fins du commerce et celle qui se rapporte au plaisir. Par exemple, le vendeur peut avoir sa propre voiture, et ne pas utiliser celle de la société. Même si c'est éminemment improbable, il peut la laisser chez le concessionnaire.

**M. Graydon:** Vous ne parlez actuellement que des voitures des vendeurs, n'est-ce pas?

**M. Forbes:** Je parle du taux d'utilisation de la voiture de fonction imputé au vendeur.

**M. Graydon:** Pour l'automobile du concessionnaire?

**M. Forbes:** Oui. Pour revenir à la déclaration de Monsieur, prenons une automobile qui a été utilisée trois cents fois dans l'année, pour la démonstration. Les vendeurs ont peut-être parcouru cinq kilomètres pour en faire la démonstration à 300 clients éventuels, soit en tout, 1,500 kilomètres. Peut-être vendra-t-il ainsi 100 voitures. Le rapport est donc de trois à un, s'il vend 100 voitures par année. Comment peut-il prouver au

[Text]

Then we have the salesman who leaves his home in Halifax, for instance, on Monday morning. He writes down that he has 5,000 kilometres on his car and proceeds to Sydney and other points in the area. To complete his record he lists the calls he made during the week and records his distance travelled when he returns on Friday night. He can then justify that he has driven that amount of miles for business purposes. This justification is not available to the car salesman. How can the car salesman record his mileage in that way?

**Mr. Gillespie:** Under the old rules there was an obligation on the employee to justify that only the minimum stand-by charge should be applicable. He might be assessed and be called upon to pay a greater amount, so there was that obligation to keep some record. But I think the point you are making is that there is a stronger burden of proof on the employee's shoulders under the new rules.

**Mr. Forbes:** Personally, I think it would have to be a verification.

**Senator Lang:** He can claim that no stand-by charge should apply.

**Mr. Gillespie:** That is right.

**Senator Lang:** And he would succeed.

**Mr. Birk:** He might succeed in claiming that the minimum stand-by charge should not apply, but he would have to supply data or records showing the kilometres he put on the car for his personal use.

**Senator Lang:** I just happened to read a case last week. I am not sure of the court, but I think it was one of the lower income tax appeal courts. The salesman contested the stand-by charge. His evidence was that his car was rigged up to carry samples in the back of the car and in the front of the car, up next to the driver, to the extent that he could not use it for his private purposes at all, so he came home, left it in the driveway, and used his own car for private purposes. The court took that as sufficient evidence and knocked out the assessment on the minimum.

**Mr. Birk:** This is correct, senator. Following the decision in this case the department has recognized that the minimum stand-by fee could not apply in all cases. Therefore, if somebody can prove that he does use his car mainly for business purposes, and only occasionally for his personal use, he will now be able to fill in a certain form which has been developed, multiply the personal mileage by a certain factor, and arrive at a total personal benefit derived from his automobile. If this personal benefit is less than the minimum stand-by fee he can tax himself on that particular amount.

**Senator Lang:** Is that not available to our witnesses' employees?

**Mr. Forbes:** Definitely not. I don't think the criteria are there for a salesman to justify the use, as I mentioned. He uses the car, parks it by the dealership all day, might demonstrate it three times, and drive it 15 miles. He drives maybe two

[Traduction]

fisc qu'il a utilisé la voiture de façon appréciable, pour vendre 100 automobiles?

Voyons ensuite le vendeur qui part d'Halifax, le lundi matin. Il note que son kilométrage est de 5,000, et se rend à Sydney et d'autres localités de cette région. Pour compléter sa note de frais, il note les appels faits durant la semaine et les kilomètres qu'il a parcourus, jusqu'au vendredi soir. Il peut alors justifier qu'il a franchi un certain nombre de milles pour son travail. Le vendeur d'automobiles en est incapable: comment pourrait-il noter ainsi les kilomètres qu'il parcourt?

**M. Gillespie:** L'ancien règlement obligeait l'employé à démontrer que seul un taux minimum pour l'utilisation de la voiture de fonction était applicable. Parce qu'une évaluation du taux pouvait l'obliger à payer un montant plus élevé, il se trouvait contraint de tenir une petite comptabilité. Mais vous dites, je crois, que le nouveau règlement impose un fardeau beaucoup plus lourd à l'employé.

**M. Forbes:** Personnellement, je crois qu'il faudrait procéder à une vérification.

**Le sénateur Lang:** Il peut prétendre qu'il ne devrait y avoir aucun frais pour la voiture de fonction.

**M. Gillespie:** C'est exact.

**Le sénateur Lang:** Et il obtiendrait gain de cause.

**M. Birk:** Il réussirait probablement à obtenir qu'il n'y ait aucun frais pour l'utilisation de la voiture de fonction, mais il lui faudrait fournir des pièces justificatives établissant les kilomètres qu'il a parcourus, à titre personnel.

**Le sénateur Lang:** J'ai justement lu, la semaine passée, un entrefilet à propos d'une cause entendue en appel par le tribunal de l'impôt sur le revenu. Le vendeur a contesté les frais de voiture de fonction, alléguant que son auto était à ce point chargée d'échantillons, à l'avant comme à l'arrière, qu'il ne pouvait l'utiliser pour son compte et que partant, arrivé chez lui, il la garait et utilisait sa propre voiture. La cour, considérant que ce témoignage suffisait, a supprimé les frais minimums.

**M. Birk:** C'est exact, sénateur. A la suite du jugement rendu dans cette cause, le Ministère a reconnu que les frais minimums de voiture de fonction ne s'appliquaient pas dans tous les cas. Aussi, si quelqu'un peut prouver qu'il utilise cette voiture surtout pour son travail et à l'occasion seulement pour son usage personnel, il lui sera possible désormais de remplir un formulaire où il multiplie son kilométrage personnel par un certain facteur et d'arriver ainsi à déterminer l'avantage total qu'il a personnellement retiré de cette automobile. Si cet avantage est moindre que les frais minimum de voiture de fonction, il peut utiliser ce montant aux fins d'impôt.

**Le sénateur Lang:** Les employés de notre témoin ne peuvent-ils pas utiliser cette formule?

**M. Forbes:** Nullement pas. Je ne crois pas qu'on y trouve les critères qu'un vendeur puisse utiliser pour justifier l'usage de la voiture. Il utilise la voiture, la gare chez le concessionnaire toute la journée, s'en sert peut-être à deux ou trois reprises aux



[Text]

miles to his home and back. Does he write that down every day? That could perhaps be justified, but I do not think they are going to get into that kind of record keeping. They could, of course.

The other thing that I contend is that if a salesman came to me and said, "I would rather not have one of your cars. I don't want to pay tax on \$3500 a year," I think I would insist that he drive one, because I want him driving it to the golf club, showing it off. It is going to help make sales for me. Yet he is going to be penalized for doing that. I cannot see any acceptable way of justifying the business aspect of it.

**Senator Buckwold:** I think the automotive industry might be better advised not to concentrate on their problem with regard to salesmen, because every company with salesmen has the same difficulty in one way or another. I happen to be associated with a company that leases 33 or 35 cars. We have a real problem with our salesmen right now, and we just do not know how to handle it. They are playing around with the idea of individual salesmen buying their own cars and charging mileage to the company. We are looking at the economics of that, and this could affect leasing companies very seriously, because if it works out from an economic point of view, especially if they adopt the user rate that the Canadian government allows its employees to use per mile, I have a feeling that a lot of people will buy their own cars, charge mileage to the company for their use and end up well ahead. That is the kind of thing we are faced with. It is a very serious problem. I am not minimizing the problems arising from the situation of salesmen of automobile dealers, but every salesman has that problem.

**Mr. Graydon:** That is perhaps our main point. Certainly the concern we have, and that you have heard expressed in terms of the problems of the dealerships, with regard to the dealer's own salesmen, are important to this group and to us; but our primary concern is just as you have stated. It really stems not so much from the argument of what is fair, and what minimum stand-by is fair—we can set that argument aside for a moment—as from fact that as a result of an overnight decision which changed the rules dramatically, resulting in a 250 per cent increase, the impact on our market has created a lot of uncertainty and has resulted, in fact, in the deferring of many decisions until people such as yourself know how to handle it. Our main point, I think, is simply that the timing could not have been worse for that added uncertainty to be thrown into the automobile market over these past few months. It has just simply added another depressing.

As Mr. Turpin said, the day after the budget was announced he lost an order for seven vehicles because of the uncertainty. What does this mean to the company? How are they going to handle it? He not only lost the order for seven new vehicles, but the factory did not produce them. It backs all the way up to the assembly line.

[Traduction]

fin de démonstration et parcourt une quinzaine de milles. Peut-être fait-il deux milles pour se rendre chez lui et revenir au travail. Le note-t-il chaque jour? Ce serait peut-être justifiable, mais je ne crois pas qu'il y tienne beaucoup. Il le pourraient, sans doute.

Autre point. Si un vendeur me disait: «Je préfère ne pas avoir une de vos voitures. Je ne veux pas payer d'impôt sur \$3,500 par année»; j'insisterais, je crois, pour qu'il en conduise une, parce que je veux qu'il se rende au club de golf pour la montrer à tout le monde. Cela me vaudra des ventes. Et pourtant, il sera pénalisé pour agir ainsi. Du point de vue des affaires, je ne trouve à cela aucune justification valable.

**Le sénateur Buckwold:** L'industrie de l'automobile ferait bien, je crois, de ne pas s'arrêter trop au problème de leurs vendeurs, parce que toute société qui a des vendeurs éprouve, à un moment donné, la même difficulté. Je suis associé dans un commerce qui loue quelque 35 voitures. Nous éprouvons, en ce moment de véritables difficultés avec nos vendeurs et nous ignorons comment nous en sortir. Nous songeons un peu à demander au vendeur d'acheter sa propre voiture et d'en imputer le kilométrage à la société. Nous analysons l'aspect économique de cette solution qui pourrait affecter gravement les sociétés de location, parce que si cette solution est rentable, surtout si on adopte le taux du kilomètre que le gouvernement canadien autorise pour ses fonctionnaires, beaucoup de gens achèteront, je pense, leurs propres voitures et en imputeront le kilométrage à la société. Ils seront ainsi mieux servis. Voilà les graves difficultés qu'il nous faut résoudre. Je ne veux pas réduire l'importance des problèmes qu'éprouvent les vendeurs des concessionnaires d'automobiles, mais tout vendeur a ses problèmes.

**M. Graydon:** C'est justement ce que nous disons. Les difficultés que nous éprouvons et que nous avons transposé dans le domaine des concessionnaires et de leurs vendeurs, sont sans doute, importantes pour eux et pour nous; mais notre préoccupation première réside justement dans ce que vous venez de déclarer. Cette préoccupation ne provient pas tellement de la question de savoir quels frais sont justes pour le droit d'usage d'une voiture de fonction—nous pouvons en faire abstraction pour le moment—que du fait que, par suite d'une décision prise hâtivement, les règles du jeu ont été modifiées de façon saisissante, entraînant une augmentation de 250 p. 100, qui nous a valu l'incertitude du marché et nous effectivement incités à différer beaucoup de décisions, jusqu'à ce que nous, et ceux qui sont dans la même situation que nous, sachent comment s'en sortir. Nous pensons en somme que le temps n'aurait pas pu être plus mal choisi pour ajouter cette incertitude à celles qui existent déjà sur le marché de l'automobile, depuis ces quelques derniers mois. Elle n'est venue que précipiter le climat de dépression.

Comme l'a dit M. Turpin, le jour suivant l'exposé budgétaire, ce climat d'incertitude lui a valu la perte d'une commande de sept voitures. Qu'est-ce que tout cela signifie pour la société? Comment fera-t-elle face à la situation? Non seulement il a perdu une commande de sept nouveaux véhicules, mais l'usine ne les a pas produits. Les conséquences remontent donc tout le long de la ligne de montage.



[Text]

**Sentor Cook:** Is there any budget estimate as to what this item is supposed to yield?

**Mr. Gillespie:** There is a general item, senator, which shows that the change of taxation of employee benefits generally, which includes cars, health plans and transportation passes will generate in 1983-84, \$175 million, in 1984-85, \$195 million, and in 1985-86, \$220 million; but there is no breakdown of those figures for the automobile.

**Senator Cook:** What does that include again?

**Mr. Gillespie:** Health plans and transportation passes.

There has been a modification of the department's position with regard to transportation passes that are made available to employees, and with regard to airline employees being entitled to fly free under certain circumstances. These figures will therefore be lower. There is no breakdown, however, of these figures to show what the revenue benefit is in respect of car use.

**Sentor Cook:** But it is a substantial increase in tax, really.

**Senator Buckwold:** In the end, of course, most employers who hire salesmen will have to increase the salaries of those salesmen in order to cover the extra costs and make sure that their take-home pay is the same. Eventually, therefore, it is passed on to the consumer, and this will be another nail in the inflation building.

**Mr. Farley:** I would add that 10 years ago, when the minimum stand-by charge was introduced, the philosophy was to introduce some certainty into the charge. Now we are seeing that they certainty is being suddenly increased overnight by 250 per cent, which throws a heck of a lot of uncertainty into economic planning.

**Senator Buckwold:** I think your earlier explanation, Mr. Birk, was that the stand-by fee went up from one-sixth of the monthly rental to five-sixths. Is that the figure you gave us?

**Mr. Birk:** It was from one-third to five-sixth.

**Mr. Graydon:** Or 1 per cent to 2½ per cent. A 250 per cent increase.

**The Chairman:** No other questions?

Let us now turn to item No. 3, Mr. Graydon.

**Mr. Graydon:** I would like to ask our President, Mr. Forbes, to comment on capital gains, and in particular on the budget provisions with regard to transferring family businesses.

**Mr. Forbes:** I would like to address myself to that. I have documentation in this connection, Mr. Chairman, which I will circulate to all of the members of the committee. I do not suppose that anyone will completely understand it at first glance. It will need some study. I am going to give it to you, however, with that in mind, so that you can take it with you and look it over yourselves. You can, of course, refer it to tax specialists if you like, because I have done just that. It has been through our comptroller, who is a chartered accountant.

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Y a-t-il, dans le budget, une évaluation de ce que cette modification est sensée rapporter?

**M. Gillespie:** Il est estimé, sénateur, que les avantages procurés aux employés: automobiles, régimes de santé et les laissez-passer de transport en commun, rapporteront en 1983-1984, 175 millions de dollars; en 1984-1985, 195 millions de dollars et en 1985-1986, 220 millions de dollars; mais il n'est donné aucun chiffre précis pour l'automobile.

**Le sénateur Cook:** De quoi s'agissait-il encore?

**M. Gillespie:** Des régimes de santé et des laissez-passer de transport en commun.

Le ministère a modifié son attitude envers les laissez-passer des employés des transports en commun et ceux des lignes aériennes qui, dans certains cas, voyagent gratuitement. Ces chiffres seront donc quelque peu inférieurs. Mais il n'existe pas de détail, quant aux revenus escomptés de l'usage d'un automobile.

**Le sénateur Cook:** Mais c'est vraiment une augmentation d'impôt appréciable.

**Le sénateur Buckwold:** La plupart des employeurs devront, à la fin, augmenter le salaire de leurs vendeurs, pour absorber ces frais supplémentaires et leur garantir le même salaire qu'ils touchaient auparavant. Éventuellement, cette augmentation sera transmise au consommateur, augmentant ainsi d'un cran le mouvement inflationniste.

**M. Farley:** J'ajoute que, lorsque ce taux minimum pour la voiture de fonction a été établie il y a dix ans, il était convenu d'y apporter une certaine certitude. Nous constatons aujourd'hui que cette certitude est augmentée soudain de 250 p. 100, ce qui, à n'en pas douter, apporte beaucoup d'incertitude dans la planification économique.

**Le sénateur Budkwold:** Je crois que vous avez expliqué plus tôt, M. Birk, que ces frais mensuels pour droit d'usage d'une voiture de fonction ont augmenté d'un à cinq sixièmes. Est-ce bien le chiffre que vous nous avez donné?

**M. Birk:** Le chiffre était de un tiers à cinq sixièmes.

**M. Graydon:** Ou de 1 p. 100 à 2½ p. 100. Une augmentation de 250 p. 100.

**Le président:** Pas d'autres questions?

Abordons maintenant l'article n° 3, M. Graydon.

**M. Graydon:** J'aimerais que notre président, M. Forbes, nous parle un peu des gains en capital et, plus particulièrement, des dispositions du budget sur la Cession des petits commerces familiaux.

**M. Forbes:** Je veux bien. J'ai la documentation que je vais remettre aux membres du Comité. Nul, je le suppose, ne la comprendra à première vue. Il faudra l'étudier quelque peu. Je vais quand même vous la remettre, et vous pourrez l'étudier à loisir. Vous pouvez, sans doute, en parler aux spécialistes fiscaux, parce que je l'ai fait moi-même. J'ai consulté notre comptable agréé. J'ai consulté notre société de comptabilité. La documentation a été étudiée par les experts à Halifax et leurs conseillers fiscaux et spécialistes, à Toronto. Elle nous

## [Text]

It has been through our accounting firm. It has been through their tax experts in Halifax and through their tax advisers and specialists in Toronto. It comes back in this form, and what it boils down to is that any way you look at it it is impossible, financially, to transfer a business similar to mine—and most automobile dealerships are similar to mine. A dealer usually puts his lifetime into his business, but I might say that other than living reasonably well, if his business is successful, he has taken very little out of it. He has left everything in there. He therefore does not have great pools of capital outside the dealership so that he can all of a sudden hand the business to a son or two sons and say, "There you are, Go to it boys, and I will pay the capital gains tax." He cannot do that. He has to sell it to them. The obvious way for them to pay for it is by generating enough revenue in the business.

The government has removed most reserves. I would have to refer to my own documents here to get the exact figures.

The incentive to keep a business in the family has now been removed. I am sure it is not the intention of parliamentarians or legislators to see family businesses terminated. I think this country is based on such businesses; we need them. If I own a public corporation and my interest is primarily made up of shares which are traded on the market, it is no problem to get out. I simply sell my shares, pay the capital gains tax if there is a capital gain or take a capital loss if that happens to be the case, and I would be out. That cannot be done with a car dealership; it must be sold.

If someone came to me as a car dealer now and said, "Here, Mr. Forbes, I will buy that dealership for \$2 million," if it is worth \$2 million, and my tax as a result of that sale happens to be \$500,000, I think I would pay that tax gladly, take my \$1.5 million and go to Florida or wherever I wanted to go to enjoy my retirement. I think we would all like to be able to do that when we pass our businesses over to our families. I am not talking about my business only; I am talking about all of the businesses in Canada that are owned by people whose ultimate aim it is to transfer that business to a son, a daughter, another member of the family or, for that matter, to a long-time, good, reliable employee.

If I may, Mr. Chairman, I will circulate this handout to each member of the committee. I will deal briefly with the introduction.

The proprietors of small businesses frequently look to the disposition of their companies to their sons or daughters after many successful years of developing and operating the business. This, in reality, is the businessman's pension for the future.

To an automobile dealership the value lies entirely in tangible assets, goodwill not being a recognized factor by either Revenue Canada or professional valuers. The value of a dealership lies essentially in real estate, which is necessary to display the stock-in-trade. Any dealership which has been in business for a minimum of 10 years would have witnessed

## [Traduction]

revient sous cette forme et, en conséquence, il semble bien que, quel que soit la façon dont vous envisagiez la question, il est financièrement impossible de céder un commerce comme le mien—et la plupart des concessionnaires d'automobiles sont dans mon cas. Un concessionnaire engage habituellement toute sa vie dans son commerce, mais je dois dire qu'à part de vivre raisonnablement bien, si son commerce est florissant, il en retire très peu de profit. Il laisse tout dans son commerce. Il n'a donc pas, hors de son commerce, les grosses réserves de capitaux qui lui permettent soudain de céder ce commerce à son fils ou à ses deux fils en disant: «Voilà. Allez-y bon train, et je paierai les impôts sur les gains en capital». Il ne peut pas agir ainsi. Il est obligé de leur vendre le commerce. Le moyen évident pour eux de payer ce commerce est de lui faire rapporter des revenus suffisants.

Le gouvernement a supprimé la plupart des réserves. Il me faudrait me reporter à mes propres documents pour vous citer des chiffres exacts.

On a supprimé les avantages qu'il y avait à conserver un commerce dans la famille. Je suis sûr que l'intention des membres du Parlement ou des législateurs n'est pas de supprimer les commerces familiaux. Je crois que notre pays est fondé sur ce genre de commerces; nous en avons besoin. Si je suis propriétaire d'une corporation publique et que les intérêts que j'y trouve sont principalement constitués d'actions qui sont offertes sur le marché, il n'y a pour moi aucune difficulté à me retirer. Je vends tout simplement mes actions, paie au besoin pour les gains en capital ou absorbe une perte en capital, selon le cas, et me voilà sorti d'affaires. Mais il ne saurait en être ainsi du concessionnaire d'automobiles: il lui faut vendre.

Si quelqu'un venait me voir en qualité de concessionnaire d'automobiles et me disait: «Monsieur Forbes, je vais vous acheter votre commerce pour deux millions»; si ce commerce vaut deux millions et que les impôts résultant de cette vente s'élèvent à 500,000\$, je paierais je crois volontiers cet impôt, prendrais le 1.5\$ million et me retirerais en Floride où ailleurs où il me plairait, pour jouir de ma retraite. Je crois que nous aimerions tous être en mesure de faire de même, lorsque nous céderons notre commerce à notre famille. Je ne parle pas exclusivement de mon commerce; je parle des commerces canadiens qui sont la propriété de gens qui, ultimement, entendent les céder à un fils, à une fille, à un autre membre de la famille ou même, à un bon et fidèle employé.

Avec votre permission monsieur le président, je vais remettre un exemplaire de ce document à chaque membre du Comité. Je traiterais brièvement de l'introduction.

Les propriétaires d'une petite entreprise projettent souvent de la céder à ses fils ou filles, après l'avoir exploitée lui-même avec succès pendant plusieurs années. Ce commerce constitue de fait, sa retraite.

Pour le concessionnaire d'automobiles, la valeur réside entièrement dans un article tangible, l'achalandage n'étant pas une réalité reconnue par Revenu Canada où les évaluateurs professionnels. La valeur d'un commerce de ce genre repose essentiellement dans l'immeuble nécessaire pour afficher le matériel en vente. Le concessionnaire qui aurait été en affaires pour au



## [Text]

significant appreciation in the value of its real estate, and hence in the value of the company.

The following example of a typical metropolitan Canadian dealership attempts to exemplify how the November 12, 1981, budget taxes a dealer principal's pension and makes it exceedingly difficult for him to realize equitable value for his business. He must demand of his son, daughter or subsequent purchaser, one, very short repayment terms, and two, high profitability from the succeeding business to fund the purchase. The expected profitability in fact exceeds reasonable expectations, even in the best economic environment.

Mr. Chairman, this brief is made up of a number of pages, the first of which deals with the sale of a business to a related party as it would have occurred before November 12, 1981, and after November 12, 1981. It is reasonably self-explanatory and if anyone has any questions to ask me, I may be able to answer them. If I cannot, I will admit now that I may have to defer to the specialists in order to answer them.

I would point out that, after November 12, there is a capital gains reserve deferral up to five years and up to three years on real estate, where, prior to November 12, capital gains reserve was limited only by the terms of repayment, and goodwill was not eligible for reserve. After November 12, 1981, IAAC's were eliminated and, in addition, we now have a 12½ per cent dividend distribution tax applicable to dividend withdrawals. I am not questioning that in itself. I know that eventually there will be a large impact upon the surpluses of companies in Canada because they will probably not withdraw their surpluses and pay that 12½ per cent; that is, these small companies. Therefore, somewhere, some time, there will be a decision made to tax it either in there, because it will be huge, or to give incentives to companies to take it out as they did prior to 1971, when you could pay 15 per cent and remove it. What they will do, I do not know.

You may be thinking, "Well, Ivan Forbes seems to be against everything that is proposed in budgets." That is not true. I am from Nova Scotia and the other day we were handed down a budget. It came out as I thought it would. Sales tax has been increased, the provincial share of the income tax has been increased, although not significantly—by 4 per cent. If someone were to say to me, "Ivan, let's go to the Finance Department in Nova Scotia and complain about that budget," I could not do it because it is an equitable budget. Everyone is being treated in the same way. I do not think that is happening with regard to the federal budget and that is why we are here. Under that budget, one class of citizens is treated differently from another. In Nova Scotia, the budget is equitable and does not discriminate against one or the other.

Mr. Chairman, I will leave this handout with you. My phone number is available if anyone would like to question me on it. If I do not have the information, I will see that it is made available.

## [Traduction]

moins dix années aurait profité d'une augmentation appréciable de sa valeur immobilière et, partant, de la valeur de sa société.

L'exemple d'un concessionnaire métropolitain canadien, que je vais vous citer, vous montrera comment les impôts du budget du 12 novembre 1981 touchent la pension essentielle d'un vendeur et lui rendent excessivement difficile la tâche de réaliser une valeur équitable pour son commerce. Il doit demander à son fils, à sa fille ou à l'acheteur, premièrement, des conditions de remboursement à très court terme, et, deuxièmement, des profits très élevés du commerce suivant pour financer l'achat. Les profits escomptés dépassent en somme ceux qu'on pourrait attendre raisonnablement des conditions économiques les plus propices.

Monsieur le président, ce mémoire comprend un certain nombre de pages, dont la première traite de la vente d'un commerce à un parent, comme elle se serait produite avant le 12 novembre 1981 et après le 12 novembre 1981. Ce mémoire se passe d'explication et si par hasard quelqu'un avait des questions à poser, je saurai peut-être y répondre. Sinon, il me faudra, je l'avoue dès maintenant, en référer aux spécialistes.

Je vous signale qu'après le 12 novembre, il y a un report de la réserve de gains en capital jusqu'à cinq ans, et jusqu'à trois ans pour l'immobilier, tandis qu'avant le 12 novembre, la réserve de gains en capital était limitée seulement par les conditions de remboursement, et l'achalandage n'était pas admissible au titre de réserve. Après le 12 novembre 1981, le RER a été supprimé et, de plus, nous avons maintenant un impôt de 12½ p. 100 sur la répartition des dividendes qui s'applique au retrait des dividendes. Mais je ne m'en prends pas à ces mesures en elles-mêmes. Je sais qu'elles auront éventuellement une importante répercussion sur les surplus des sociétés canadiennes, qui ne retireront probablement pas leur surplus pour ne pas verser ce 12½ p. 100, j'entends les petites entreprises. Aussi, on décidera à un moment donné de l'imposer, ici ou là, parce que la somme sera énorme, ou d'accorder aux sociétés des encouragements pour retirer ces sommes comme elles le faisaient avant 1971, lorsqu'elles n'avaient, ce faisant, que 15 p. 100 à verser. Que feront-ils, je l'ignore.

Vous pensez peut-être: «Ce bon vieux Ivan Forbes semble s'élever ce que tout ce que le budget propose». C'est faux. Je viens de Nouvelle-Écosse et on nous a remis l'autre jour un budget. Il s'est produit ce que j'avais prévu. La taxe de vente a été augmentée, la portion provinciale de l'impôt sur le revenu a été augmentée, bien que peu—de 4 p. 100. Si quelqu'un venait me dire: «Ivan, allons au ministère des Finances de la Nouvelle-Écosse nous plaindre du budget», je ne saurais le faire, car c'est un budget équitable. Tous sont traités de la même façon. Mais je ne crois pas qu'il en soit ainsi du budget fédéral et c'est pourquoi je suis ici. En vertu de ce budget, une catégorie de citoyens se trouve traitée autrement que l'autre. En Nouvelle-Écosse, le budget est juste envers tous les contribuables.

Monsieur le président, je vais vous laisser ce mémoire. On y trouve mon numéro de téléphone, au cas où on voudrait me poser des questions à ce sujet. Si je ne possède pas les renseignements, je verrai à vous les procurer.



[Text]

**The Chairman:** Our experts will have a look at this. They will discuss it with the members of the committee and if, arising out of that discussion, we have any more questions to ask or if there are any points where we might require further explanation or some justification of certain assumptions, you will hear from us.

**Mr. Forbes:** Thank you sir.

**The Chairman:** We will certainly do so soon because we are moving along.

**Mr. Forbes:** I know you are. We hope that you will.

**The Chairman:** Having dealt with that subject matter, is there any general comment that you would like to make? I note that, in your letter to the minister, the heading as you have delivered it to us includes automobile and truck dealers. It seems to me that this morning we have been talking only about automobile dealers. Is there any special consideration that we have to give to the aspect of truck dealers?

**Mr. Forbes:** No, the same applies to truck dealers. I am a truck dealer as well as a car dealer.

**The Chairman:** What you have said here this morning in relation to automobile rental and leasing we should take to apply equally to trucks?

**Mr. Forbes:** Yes, sir.

**The Chairman:** Mr. Graydon, have you anything more to say in the nature of a wrap-up?

**Mr. Graydon:** I would like to make a summary statement. I would first ask Mr. Farley if he has any further comment, in a general way, that he would like to make.

**Mr. Farley:** In a general way, I think that one of the most discouraging features of this budget is the attitude taken towards loopholes, which I feel could be characterized as anti-business. Over and above that, I think that those people who take risks in starting or continuing small businesses should have their remuneration treated in exactly the same way as that of someone who earns a wage. That is not to disparage anyone who earns a wage, but the wage earners are standing on the shoulders of the risk takers. If the risk takers were not there, the wage earners would not be earning a wage at all. To me, it is personally discouraging to see that a dollar of income made by the risk taker is not treated in exactly the same way as that made by the wage earner. That seems, to me, to be the thrust of the budget. That is fine if the economy is booming. It is fine if the risk takers can pick money off trees. At the present time, however, the risk takers are being severely hurt, both by the economy and by this budget. I think that the risk takers need some incentives. The incentives should not be taken away from them. By the risk takers continuing, this whole country will benefit, including all the taxpayers, whether they be wage earners or pensioners.

**The Chairman:** Mr. Farley, can you think of any reason why factually the CCA rate should be reduced in the first year from 30 per cent to 15 per cent, other than it affords an excellent opportunity to turn over to Revenue Canada a sub-

[Traduction]

**Le président:** Nos experts étudieront ce mémoire. Ils en discuteront avec les membres du Comité et si, par la suite, nous avons d'autres questions à poser, ou s'il se trouve des points sur lesquels nous voulons obtenir de plus amples renseignements, une justification, ou certaines hypothèses, nous vous appellerons.

**M. Forbes:** Merci monsieur.

**Le président:** Nous ne tarderons pas à le faire, parce que nous avançons rapidement.

**M. Forbes:** Je le sais. Et nous l'espérons.

**Le président:** Après avoir traité cette question, avez-vous des observations à faire? Je note que, dans l'entête de la lettre que vous avez adressée au ministre, vous englobez les concessionnaires d'automobiles et de camions. Nous n'avons parlé ce matin, je crois, que des concessionnaires d'automobiles. Devrons-nous nous attacher aux concessionnaires de camions?

**M. Forbes:** Non, la situation est la même pour les concessionnaires de camions. Je suis concessionnaire de camions aussi bien que d'automobiles.

**Le président:** Ce que vous nous avez dit ce matin au sujet de la location d'automobile s'appliquerait donc également aux camions?

**M. Forbes:** Oui, monsieur.

**Le président:** M. Graydon, avez-vous quelque chose à ajouter?

**M. Graydon:** J'aimerais faire un petit résumé. Je voudrais demander d'abord à M. Farley s'il y a un mot à ajouter.

**M. Farley:** De façon générale, je crois que l'un des aspects les plus décevants de ce budget est l'attitude prise à l'égard des échappatoires, que je qualifierais pour ma part d'anticommerciales. De plus, je crois que les gens qui courent des risques pour lancer un petit commerce et s'y maintenir, devraient voir leur rémunération traitée exactement de la même façon que celle de celui du salarié. Ce n'est pas au mépris du salarié, mais il se hausse sur les épaules de celui qui prend le risque. Si celui qui court le risque n'était pas là, les salariés ne gagneraient rien. Il est pour moi décourageant de voir que le dollar de revenu, réalisé par celui qui court le risque, n'est pas traité exactement de la même façon que celui que gagne le salarié. Cela me semble être le cœur même du budget. Tout va bien si l'économie est florissante. C'est parfait si celui qui court le risque n'a qu'à étendre le bras pour cueillir l'argent. Mais actuellement, ceux qui courent le risque sont sévèrement lésés, par l'économie aussi bien que par le présent budget. Je crois que ceux qui courent le risque méritent quelques encouragements. Les encouragements ne devraient pas leur être retirés. Si l'on conserve ceux qui consentent à courir un risque, tout le Canada en bénéficiera, y compris les contribuables, salariés ou retraités.

**Le président:** Monsieur Farley, pouvez-vous nous donner une raison pour laquelle, le coût d'allocation en capital devrait, effectivement, être réduit, la première année, de 30 p. 100 à 15 p. 100, si ce n'est qu'il constitue un excellent moyen de

[Text]

stantial amount of money and still be able to say that overall, at the end of the road, you get the full write-off, only it takes longer?

**Mr. Farley:** I suppose, Mr. Chairman, that if the actual physical deterioration of assets that were subject to capital cost allowance were not as great as the tax rate that was allowed, that should be characterized as a benefit given to the industries using those particular assets. There would then be the political decision as to whether or not to continue giving that type of benefit as an incentive to that industry.

**The Chairman:** You are not suggesting, are you, that the capital cost allowance and the amount of it contains some element of tax incentive?

**Mr. Farley:** This is a general answer. I am not specifically relating it to the vehicle industry. If the capital cost allowance were substantially in excess of the physical deterioration of that asset, then that would be an incentive to the business to acquire that particular asset. In the vehicle industry, testimony this morning was to the effect that the physical deterioration of vehicles was essentially that which was granted under the old system—30 per cent on a declining balance basis.

**The Chairman:** Do I understand that you are suggesting that the reduction in the first year from 30 per cent to 15 per cent is related in some way to physical deterioration?

**Mr. Farley:** I believe that was the philosophy behind the change. There are statements by the Department of Finance to the effect that it had considered prorating the capital cost allowance on a per diem basis, so that if something was acquired on December 15, then that would be granted 16/365 of the yearly capital cost allowance; but that system was rejected because it was considered to be too complicated. It was abandoned for the simplicity of going to a system where if something was acquired on January 15 in a particular year, it would be granted a half-year's depreciation; or if it was acquired on December 15, it would equally be granted a half-year's depreciation. I believe the philosophy of the department was that on balance that would work out.

**The Chairman:** There must be an assumption there somewhere that in the first year the actual rate of physical deterioration is not as great as in succeeding years. They do not deprive you of the benefit, but they really put it at the end of the road, do they not?

**Mr. Farley:** I do not believe that they are saying, in anything I have seen, that there is a lesser depreciation, physical deterioration, in the first year. If something were acquired on January 15, I believe the department would admit, if questioned, that there was almost a full year's physical deterioration to that asset. Their position, I believe, is that if something is acquired in December, then there is very little physical deterioration of that asset under most circumstances. Unfortunately it is difficult to talk to the Department of Finance if it relies on textbooks and not on real life.

**The Chairman:** I have been looking to see if there is the possibility for the department to allege abuse, which has been

[Traduction]

procurer à Revenu Canada une somme d'argent appréciable et au bout du compte, le contribuable profitera quand même de l'exemption, sauf qu'il lui faudra pour cela plus longtemps?

**M. Farley:** Je suppose, monsieur le président, que si les pertes d'actifs qui font l'objet de ce coût d'allocation en capital n'étaient pas aussi importantes que le taux d'impôt autorisé, on parlerait ici d'avantage accordé à l'industrie qui utilise lesdits actifs. Il faudrait alors décider sur le plan politique s'il convient de continuer à accorder ce genre d'avantage, à titre d'encouragement, à une industrie donnée.

**Le président:** Vous ne suggérez pas, n'est-ce pas, que le coût d'allocation en capital et son montant, comprennent un élément d'encouragement fiscal?

**M. Farley:** je réponds en général. Je ne fais pas d'application particulière à l'industrie de l'automobile. Si l'allocation de coût en capital était appréciablement plus élevée que la détérioration physique de l'actif, il y aurait alors avantage, et ce serait une incitation faite au commerce, d'acquiescer cet actif déterminé. Dans l'industrie de l'automobile, le témoin a dit ce matin que la détérioration physique des voitures était essentiellement la même que celle prévue en vertu du vieux régime—30 p. 100 sur une base décroissante du solde.

**Le président:** Dois-je comprendre que la réduction, au cours de la première année, de 30 p. 100 à 15 p. 100, se rattache en quelque façon à la détérioration physique?

**M. Farley:** C'était je crois la façon dont on envisageait la modification. Il y a des déclarations du ministère des Finances qui démontrent qu'il songeait à échelonner l'allocation en coût de capital sur une base quotidienne, de sorte que, si quelque chose était acquis le 15 décembre, ce quelque chose serait accordé au prorata de 16/365<sup>e</sup> de l'allocation annuelle de coût en capital; mais ce système a été rejeté, parce que trop compliqué. On lui a préféré un système plus simple voulant que ce qui est acquis le 15 janvier d'une année, jouisse d'une dépréciation de la moitié d'une année; ou si cela a été acquis le 15 décembre, il ferait également l'objet d'une dépréciation d'une demi-année. Le Ministère croyait que, en définitive, cette méthode réussirait.

**Le président:** Il doit être supposé quelque part dans cette méthode que le taux de détérioration physique est effectivement moindre, au cours de la première année, que par les années suivantes. Ils ne vous privent pas de votre avantage, mais ils le diffèrent réellement jusqu'à la fin de l'opération, n'est-ce pas?

**M. Farley:** Je ne crois pas qu'ils disent, dans tout ce j'ai vu, qu'il y a une dépréciation moindre, une détérioration physique moindre, au cours de la première année. Si l'acquisition se fait le 15 janvier, le Ministère conviendra je crois, si on le lui demande, que cet objet a déjà fait l'objet de presque une année de détérioration physique. Ils estiment je crois que si l'acquisition se fait en décembre, il se produit alors, dans la plupart des cas, bien peu de détérioration physique. Malheureusement, il est difficile de s'entendre avec le ministère des Finances s'il s'en remet à des manuels au lieu de la vie courante.

**Le président:** J'ai cherché un moyen de prévenir les abus qui se sont produits dans d'autres parties du régime fiscal. Il a été



[Text]

done in relation to other items in the tax system. The statement has been made "This is to correct an abuse." Is there anything suggestive of dealing with an abuse by this reduction in the first year?

**Mr. Farley:** Specifically, Mr. Chairman, with respect to the vehicle industry, I do not believe there is any basis to that. In general you could come up with some examples of an abuse of the system, but overall, no.

**The Chairman:** If there is an abuse of the system, you can deal with the abuse without cutting the head off.

**Mr. Farley:** That's right.

**Mr. Gillespie:** Mr. Chairman, I was wondering whether any of the witnesses was familiar with the U.S. tax system and the allowance for depreciation, whether it was on a per diem basis, or what rates were applicable.

**Mr. Forbes:** Perhaps I could answer that. I should like to address myself to one aspect of that. I am pleased that you brought the matter up. I was in Atlanta, Georgia, in February when the National Automobile Dealers Association, the U.S. equivalent of FADA, met there. I attended their board of directors meeting when they had just received a satisfactory ruling from their tax division to the effect that salesmen's demonstrators would not be added to revenue. Therefore in the United States they drive cars without paying any tax on them at all. They have seen, in their wisdom, that a demonstrator is what we say it is and it should be taxed that way. Did you ask me specifically if there is a difference in the depreciation rates for cars?

**Mr. Gillespie:** Yes, specifically what is the depreciation rate used for automobiles in the U.S.?

**Mr. Forbes:** I cannot answer that.

**Mr. Graydon:** Our information is that it is 36 per cent to 40 per cent, the first year depreciation, on vehicles in the U.S.

**Mr. Gillespie:** So their depreciation rates are higher?

**Mr. Graydon:** Yes.

**Mr. Forbes:** My statement was only to substantiate the standby charge vis-à-vis the two countries.

**Senator Lang:** Mr. Forbes, as to the relationship between capital cost allowance and value, if you sold a car to a businessman, how does the value of that car change when it leaves your lot in his hands?

**Mr. Forbes:** How does the value change—in his opinion or ours?

**Senator Lang:** I said how does the value change.

**Mr. Farley:** I believe the question is: If the customer turned around and said "I want to sell this car back to you", would he receive the same price?

**Senator Lang:** You probably would, from Mr. Forbes.

**Mr. Forbes:** In the interests of goodwill, he probably would; he would probably get another car. If he just wanted me to

[Traduction]

déclaré: « Cette mesure vise à supprimer un abus ». Une telle intention existe-t-il dans cette réduction que l'on se propose d'apporter au cours de la première année?

**M. Farley:** Spécifiquement à l'égard de l'industrie de l'automobile, monsieur le président, je ne crois pas qu'il y en ait. Sans doute, on pourrait trouver des exemples d'abus dans ce systèmes, mais de façon générale, il n'en comporte pas.

**Le président:** Si le système comporte un abus, il vous est possible de supprimer l'abus sans supprimer le système.

**M. Farley:** Oui.

**M. Gillespie:** Monsieur le président, l'un de nos témoins connaîtrait-il le régime fiscal des États-Unis et l'allocation pour dépréciation; saurait-il si elle repose sur une base quotidienne et quels sont les taux prévus.

**M. Forbes:** Je peux, je crois, répondre à cette question. Je vais parler d'un aspect de cette question. Je suis heureux que vous l'ayez mentionnée. J'étais à Atlanta, en Georgia, en février, lorsque l'Association nationale des concessionnaires d'automobile, la contre-partie américaine de notre FADA s'est réunie. J'ai assisté à la réunion de leur conseil de direction; il venait de recevoir de la division des impôts une décision favorable: les frais d'usage des voitures de démonstration des vendeurs ne seraient pas ajoutées à leur revenu. Aux États-Unis, ils conduisent donc des autos sur lesquelles ils ne paient aucun impôt. Ils ont compris qu'une voiture de démonstration est précisément ce que nous avons dit qu'elle est et devrait être traitée en conséquence. N'avez vous demandé aussi s'il y avait une différence dans les taux de dépréciation des voitures?

**M. Gillespie:** Oui, quel est le taux de dépréciation utilisé pour les automobiles aux États-Unis?

**M. Forbes:** Je l'ignore,

**M. Graydon:** On nous dit qu'il est aux États-Unis de 36 à 40p. 100 pour la première année.

**M. Gillespie:** Les taux de dépréciation sont donc plus élevés?

**M. Graydon:** Oui.

**M. Forbes:** Je ne voulais, par ma déclaration, qu'étayer les taux en vigueur dans les deux pays.

**Le sénateur Lang:** Monsieur Forbes, au sujet du rapport entre l'allocation de coût en capital et la valeur, si vous vendez une voiture à un homme d'affaires, quelle dépréciation subit cette voiture lorsqu'elle sort de chez vous?

**M. Forbes:** Comment change la valeur—à son avis ou au nôtre?

**Le sénateur Lang:** J'ai dit la dépréciation.

**M. Farley:** Je crois que la question est plutôt: si le client disait: « Je veux vous revendre l'auto » touchera-t-il le même prix?

**Le sénateur Lang:** Il le toucherait probablement de M. Forbes.

**M. Forbes:** Par souci de la clientèle, il le toucherait probablement; il achèterait probablement une autre voiture. S'il



[Text]

buy back, it would probably be worth less. I would have to say that the minute any car leaves the yard, it is depreciated.

**Senator Lang:** By 30 per cent or 15 per cent?

**Mr. Forbes:** By 30 per cent.

**The Chairman:** You are referring to the marketplace, are you not?

**Mr. Forbes:** Yes. I do not think you can sell cars anywhere else. I think what you are talking about is a distress sale.

**The Chairman:** Gentlemen, I thank you very much for appearing today. If we have any problems in considering what you have said or in analyzing the statement that you left with us, we will be in touch with you.

If members of the committee will wait for a minute, I would like to make a statement about next week. The plan for next week at this moment appears to be that we will hear departmental officials on Wednesday and Thursday mornings, and on Tuesday afternoon we will have a session with our experts so as to assemble our approach to hearing and to dealing with the departmental officials. It has been indicated to me by the Assistant Deputy Minister of Finance that these dates of Wednesday and Thursday of next week are satisfactory. It is quite likely that it will be a weekly routine thereafter, but the number of days cannot be settled.

We will also be starting with the energy bills, the subject matter of which has been referred to this committee. On the week of the 17th we will likely start with our usual educational process to get into the climate of the purpose and the objectives of various bills that have been referred. Several of these bills were not included in the list. Two of them did not appear in the first instance and do not need the "subject-matter" approach at this stage, because of the nature and the scope of those bills and the correlation between them and the National Energy Policy. If at any time that does not hold up, we can go back and get the authority to bring them in.

In the meantime, in our consideration of the subject matter of the bills which we have been directed to consider, if there appears to be any tendency which would warrant our looking at these other bills which have not been included in the subject matter approach, we can certainly look at them because they represent other related matters and the scope of the reference is broad enough to cover that.

**Senator Cook:** Are there any more groups appearing before us with regard to the budget?

**The Chairman:** If any groups approach us, we shall fit them in somehow.

I think the speculative process in which I have been indulging at the end of the last several meetings as to the attitude of certain groups and associations who have sent us briefs and expressed a wish to have appointments and then subsequently decided that it presented too many problems for them to organize and to appear—I think the reasons for the conclusions which may be subtly inferred from what I have said will appear as we go along. I anticipate that there will be further releases following further consideration of the budget dealing

[Traduction]

voulait seulement que je lui rachète l'auto, la valeur serait beaucoup moindre. Dès qu'une automobile sort de chez nous, elle est dépréciée.

**Le sénateur Lang:** De 30 ou de 15 p. 100?

**M. Forbes:** De 30 p. 100.

**Le président:** Vous parlez du marché, n'est-ce pas?

**M. Forbes:** Oui. Je ne crois pas que vous puissiez vendre des autos ailleurs. Vous parlez ici, je crois, d'une vente forcée.

**Le président:** Messieurs, je vous remercie beaucoup de vous être présentés ici aujourd'hui. S'il survenait quelques difficultés au sujet de ce que vous nous avez dit ou au sujet de votre mémoire, nous communiquerons avec vous.

Si les membres du Comité veulent bien attendre un instant, je voudrais leur dire un mot au sujet de la semaine prochaine. Nous projetons, pour le moment, d'entendre les fonctionnaires du Ministère, le matin du mercredi et jeudi, et le mardi après-midi, nous nous réunirons avec nos experts pour déterminer la marche de nos audiences et de nos pourparlers avec les fonctionnaires ministériels. Le Sous-ministre adjoint des Finances m'a dit que mercredi et jeudi de la semaine prochaine lui convenait. Il semble bien que, par la suite, ce sera une routine hebdomadaire, mais nous ne saurions fixer le nombre de jours.

Nous commencerons par le projet de loi sur l'énergie, question dont l'étude a été confiée à notre Comité. Dans la semaine du 17, nous tiendrons probablement une séance d'information pour nous fixer quant aux buts et objectifs des divers projets de loi dont on nous a confié l'étude. Quelques-uns d'entre eux n'ont pas été inscrits sur la liste. Deux d'entre eux ne se sont pas manifestés la première fois, et il n'est guère besoin pour le moment que nous en fassions l'étude, à cause de leur nature de leur portée et de leur rapport avec la politique nationale d'énergie. Si la situation venait à changer, nous pourrions toujours voir à ce qu'ils nous soient remis.

Entre-temps, on nous a prié, dans notre étude du sujet de ces projets de loi, on nous a demandé de voir s'il y a lieu d'étudier ces autres projets de loi, qui ne sont pas compris dans l'étude de la question; nous pouvons sans doute le faire, parce que ces projets de loi représentent d'autres sujets connexes et que notre mandat est suffisamment large pour les inclure.

**Le sénateur Cook:** D'autres groupes viendront-ils témoigner au sujet du budget?

**Le président:** Le cas échéant, nous leur ferons une petite place.

A propos du moment que j'ai passé avec le Comité à la fin des quelques dernières séances, pour étudier l'attitude de certains groupes et de certaines associations qui nous ont fait parvenir des mémoires et nous ont demandé d'être entendus pour ensuite décider que cela suscitait pour eux trop de problèmes, je crois, dis-je que les raisons que nous pourrions tirer des conclusions de ces périodes d'étude se manifesteront au fur et à mesure de la marche de nos affaires. On émettra, je crois, d'autres considérations sur les dispositions possibles

*[Text]*

with the possible grandfathering provisions, the possible transitional provisions and whatever else may appear necessary to remove what may be urged to be a harshness or an absoluteness in certain of the original provisions.

That is as far as we can go now. Certainly when we have the officials before us we will have many questions, with regard to the language of the tax changes, the subsequent transitional provisions, the "grandfathering", etc. For example, there is the estimate of revenues which must be revised to the extent that they are affected by transitional provisions, etc. So there we are. We still have a full slate and it does not look as though we will have much time off for a while.

**Senator Lang:** Have you been able to fix a time with the officials for next Wednesday?

**The Chairman:** 9:30 a.m. And we will meet Tuesday afternoon at 2:00 and Thursday morning at 9:30.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

d'une clause des droits acquis, sur les dispositions transitoires et sur toute autre disposition jugée nécessaire pour supprimer ce que certaines des dispositions originales contiennent de trop dûr ou de trop absolu.

C'est tout ce que nous pouvons faire pour le moment. Sans doute, nous aurons beaucoup de questions à poser aux fonctionnaires sur libellé des modifications fiscales, les dispositions quant aux changements subséquents, les droits acquis, et ainsi de suite. Par exemple, il faut revoir l'estimation des revenus dans la mesure où ils sont affectés par les dispositions transitoires, et ainsi de suite. Nous en sommes là. Nous avons encore beaucoup de travail sur la planche et il ne semble pas que nous puissions compter sur beaucoup de congés, d'ici un bon moment.

**Le sénateur Lang:** Vous a-t-il été possible de fixer une heure, pour les fonctionnaires, mercredi prochain?

**Le président:** 9 h 30. Et nous nous réunirons mardi après-midi à 14 heures et jeudi matin à 9 h 30.

La séance est levée.







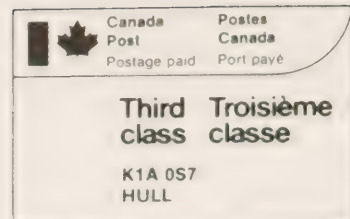












*If undelivered, return COVER ONLY to*  
Canadian Government Printing Office  
Supply and Services Canada  
45 Sacre-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada  
45 boulevard Sacre-Coeur  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

## WITNESSES—TÉMOINS

*Federation of Automobile Dealer Associations of Canada (FADA):*

Mr. Ken Graydon, Executive Vice-President, Toronto, Ontario;  
Mr. Ivan Forbes, President, Dartmouth, N.S.;  
Mr. Fern Turpin, Past Chairman, Government Relations Committee, Ottawa, Ontario;  
Mr. James M. Farley, Legal Counsel, Perry, Farley & Onyschuk & Co., Toronto, Ontario.

*Fédération des associations de concessionnaires d'automobiles du Canada (FADA):*

M. Ken Graydon, vice-président exécutif, Toronto (Ontario);  
M. Ivan Forbes, président, Dartmouth (N.-É.);  
M. Fern Turpin, ancien président, Comité des relations gouvernementales, Ottawa (Ontario);  
M. James M. Farley, conseiller juridique, Perry, Farley & Onyschuk & Co., Toronto (Ontario).





First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

Tuesday, May 11, 1982

Issue No. 89

### Third and Final Proceedings on:

The subject-matter of Bill C-90, "An Act to amend the Customs Tariff and to repeal certain Acts in consequence thereof"

REPORT OF THE COMMITTEE

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

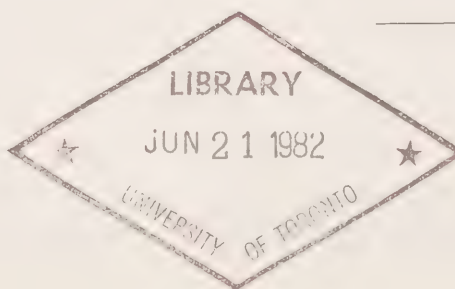
Le mardi 11 mai 1982

Fascicule n° 89

### Troisième et dernier fascicule concernant:

La teneur du Bill C-90, «Loi modifiant le Tarif des douanes et abrogeant certaines lois en conséquence»

RAPPORT DU COMITÉ



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	McIlraith
Buckwold	Molson
Charbonneau	Murray
Cook	*Perrault
*Flynn	Riel
Godfrey	Roblin
Hayden	Tremblay
Lafond	Walker—(19)
Lang	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	McIlraith
Buckwold	Molson
Charbonneau	Murray
Cook	*Perrault
*Flynn	Riel
Godfrey	Roblin
Hayden	Tremblay
Lafond	Walker—(19)
Lang	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
February 16, 1982:

"The Honourable Senator Hayden moved, seconded by  
the Honourable Senator Buckwold:

That the Standing Senate Committee on Banking,  
Trade and Commerce be authorized to examine and  
consider the subject-matter of the Bill C-90, intituled:  
"An Act to amend the Customs Tariff and to repeal  
certain Acts in consequence thereof", in advance of the  
said Bill coming before the Senate, or any matter relating  
thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 16 février 1982:

«L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par  
l'honorable sénateur Buckwold,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du  
commerce soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-90,  
intitulé: «Loi modifiant le Tarif des douanes et abrogeant  
certaines lois en conséquence», avant que ce bill ou les  
questions s'y rattachant ne soient soumis au Sénat, et à  
faire rapport à ce sujet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*



## REPORT OF THE COMMITTEE

Tuesday, May 4, 1982

On January 28, 1982, Bill C-90, intituled: "An Act to amend the Customs Tariff and to repeal certain Acts in consequence thereof", was tabled in the House of Commons. This Bill is intended to implement the Ways and Means Motion relating to the Customs Tariff that was tabled by the Minister of Finance on November 12, 1981.

By resolution of the Senate of February 16, 1982, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce was authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill in advance of the Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

In accordance with the Order of Reference, the Committee has considered Bill C-90 and in connection with such consideration has retained as its counsel, Mr. Thomas S. Gillespie of Ogilvy, Renault, Montreal. The Committee has heard from representatives of the Department of Finance, Tariff Division and has received a written submission from the Canadian Dental Association. The Canadian Hospital Association declined to make any submission or appear before the Committee, indicating it was satisfied with the Bill. The Honourable Pierre Bussières, Minister of State (Finance) has also appeared before the Committee.

The Bill deals with two kinds of preferences: the negotiated preferences with New Zealand and the unilateral preferences given to developing countries.

The Bill contains an updating of the provisions of the Customs Tariff relating to New Zealand to give effect to the Agreement of Trade and Economic Co-operation Between the Government of Canada and the Government of New Zealand dated September 25, 1982 and which came into force January 1, 1981. The Bill proposes to repeal the New Zealand Trade Agreement Act, 1932 and the New Zealand Trade Agreement (Amendment) Act (Clauses 20 and 21). The Bill confirms the existing tariff treatment but deletes obsolete phrasing from the Tariff which is based on the prior Trade Agreement.

The Bill proposes changes to the General Preferential Tariff (Schedule I), most of which were recommended by The Tariff Board in May 1981 in its Report of Part I of Reference No. 158 and which are proposed to improve preferential access to developing countries under certain tariff items.

Clause 3 of the Bill provides that the Governor in Council may designate any country to which the General Preferential Tariff has been extended to be a "least developed developing country". This will result in the removal of duties on goods covered by the General Preferential Tariff when imported from countries which are so designated. It is to be noted that a large number of products, including textiles and apparel products are not subject to the General Preferential Tariff and such products will not enjoy any exemption from duty.

## RAPPORT DU COMITÉ

Le mardi 4 mai 1982

Le 28 janvier 1982, le bill C-90, intitulé: «Loi modifiant le Tarif des douanes et abrogeant certaines lois en conséquence», était déposé à la Chambre des communes. Ce projet de loi vise à donner effet à la motion des voies et moyens visant le Tarif des douanes, déposée par le ministre des Finances le 12 novembre 1981.

Sur résolution du Sénat du 16 février 1982, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a été autorisé à examiner et à étudier la teneur du projet de loi ou toute question s'y rapportant, avant qu'il ne soit renvoyé au Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi, le Comité a étudié le projet de loi C-90 et, dans le cadre de son étude, il a demandé à M. Thomas S. Gillespie d'Ogilvy, Renault, de Montréal, d'agir en qualité de conseiller. Le Comité a entendu les dépositions de représentants du ministère des Finances, Division des tarifs, et a reçu un mémoire de l'Association dentaire canadienne. Se déclarant satisfaite du projet de loi, l'Association des hôpitaux du Canada a décliné l'offre de présenter un mémoire ou de comparaître devant le Comité. L'honorable Pierre Bussières, ministre d'État (Finances) a également comparu devant le Comité.

Le projet de loi porte sur deux sortes de tarifs de préférence: les tarifs de préférence négociés avec la Nouvelle-Zélande et les tarifs de préférence unilatéraux accordés aux pays en voie de développement.

Le projet de loi renferme les dispositions mises à jour du Tarif des douanes concernant la Nouvelle-Zélande et visant à donner effet à l'Accord de coopération commerciale et économique entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Nouvelle-Zélande, daté du 25 septembre 1981 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1982. Le projet de loi propose d'abroger la Loi de 1932 sur l'Accord commercial avec la Nouvelle-Zélande et les articles 20 et 21 de la Loi sur l'Accord commercial avec la Nouvelle-Zélande (modification). Le projet de loi confirme le traitement actuel des tarifs, mais abroge des expressions désuètes extraites de l'Accord commercial antérieur.

Le projet de loi propose des modifications au Tarif de préférence général (Annexe I) qui ont été recommandées pour la plupart par la Commission du tarif, en mai 1981, dans son rapport contenu dans la partie I du document portant le n<sup>o</sup> de référence 158, et qui visent à améliorer l'accès des pays en voie de développement aux tarifs de préférence, aux termes de certains numéros tarifaires.

L'article 3 du projet de loi prévoit que le gouverneur général en conseil peut désigner un pays «moins développé que d'autres pays en voie de développement», pays auquel les avantages du Tarif de préférence général ont été accordés. Ainsi, les droits de douane seront supprimés sur des marchandises visées par le Tarif de préférence général et importées de pays tels que désignés plus haut. Il convient de remarquer qu'un grand nombre de produits, y compris les textiles et les produits d'habillement, qui ne sont pas assujettis au Tarif de préférence général, ne seront pas exemptés des droits de douane.

Clause 4 of the Bill contains a safeguard mechanism for Canadian manufacturers, which will allow the Governor in Council to establish tariff rate quotas should The Tariff Board recommend such quotas and should the Minister of Finance and the Minister of Industry, Trade and Commerce agree with The Tariff Board's recommendation. As a result, there will be a limitation on the quantity of goods which can be imported under the General Preferential Tariff. Once the quantity is reached, the Most Favoured Nation rate will apply which will subject the goods to a higher rate of duty. This is designed to provide relief for developing countries in cases where their products are causing difficulties for Canadian manufacturers but, at the same time, will allow some trade to take place at lower rates of duty. This will allow developing countries to obtain greater export earnings on some exports to Canada.

It is proposed that Tariff Item 47800-1 be introduced to authorize the Governor in Council to provide duty-free entry for products that are designed for disabled persons. In addition, it is proposed that duties be removed on selector controlled devices used by disabled persons (Tariff Item No. 47800-1) and electronic devices to aid persons with speech impediments (Tariff Item 47831-1).

Duty-free entry is proposed for certain religious printed materials (Tariff Item 17210-1) and unexposed instant film for hospitals (Tariff Item 47605-1).

The Bill also provides authority (Clause 5) for the Governor in Council, on the recommendation of the Minister of Finance, to amend the Customs Tariff by striking out any measurement expressed in Imperial measure and substituting the Metric equivalent thereof.

The Committee considers that greater flexibility is necessary in respect of goods imported from countries which continue to use the Imperial measure. The Committee therefore recommends that the Customs Tariff be amended to stipulate both Metric and Imperial measure and that importers be given the option of choosing either.

#### *Dental Materials*

On June 29, 1981, the Minister of State (Finance) made certain commitments to the Committee respecting the dental supply industry which were confirmed by letter dated July 2, 1981 and which letter reads, in part, as follows:

"Upon completion of the review of the dental supply industry which is currently being conducted by officials of the Departments of Finance and Industry, Trade and Commerce, I will introduce amendments to the Customs Tariff to provide duty-free entry for those dental supplies for which demand in Canada is judged to be too small to support production in this country. If the review should indicate that the tariffs currently applicable to dental amalgam and other dental materials of a kind manufactured in Canada are higher than would be absolutely necessary to maintain production in Canada, the legislative amendments referred to above will provide, as well, for lower rates of duty on these products.

L'article 4 du projet de loi offre aux fabricants canadiens une garantie qui permettra au gouverneur général en conseil d'établir des contingents tarifaires si la Commission du tarif le recommande et si le ministre des Finances et celui de l'Industrie et du Commerce approuvent cette recommandation. Ainsi, il y aura limitation de la quantité de marchandises qui peut être importée aux termes du Tarif de préférence général. Une fois la quantité atteinte, on appliquera le tarif de la nation la plus favorisée, de sorte que les marchandises seront assujetties à des droits de douane plus élevés. Cette disposition vise à venir en aide aux pays en voie de développement lorsque leurs produits entraînent des difficultés pour les fabricants canadiens, mais, par la même occasion, elle favorisera dans une certaine mesure le commerce avec des droits de douane moindres. Cette disposition permettra également aux pays en voie de développement de tirer des bénéfices plus élevés de certains produits exportés au Canada.

Il est proposé d'établir le numéro tarifaire 47800-1 afin d'autoriser le gouverneur général en conseil à assurer l'admission en franchise de produits conçus pour des handicapés. Il est proposé en outre de supprimer les droits de douane imposés sur les dispositifs de sélection et de commande employés par des invalides (numéro tarifaire 47800-1) et sur les dispositifs électroniques employés par les personnes souffrant des défauts d'élocution (numéro tarifaire 47831-1).

L'admission en franchise est proposée pour certains imprimés religieux (numéro tarifaire 17210-1) et pour les films vierges à développement instantané employés dans les hôpitaux (numéro tarifaire 47605-1).

À la recommandation du ministre des Finances, le projet de loi autorise également (article 5) le gouverneur général en conseil à modifier le Tarif des douanes en substituant à toute mesure anglaise la mesure métrique équivalente.

Le Comité juge qu'une plus grande souplesse s'impose à l'égard de marchandises importées de pays qui continuent à employer les mesures anglaises. Le Comité recommande donc de modifier le Tarif des douanes de façon qu'il indique à la fois la mesure métrique et la mesure anglaise, et que les importateurs puissent choisir l'une ou l'autre.

#### *Équipement dentaire*

Le 29 juin 1981, le ministre d'État (Finances) a pris envers le Comité certains engagements concernant l'industrie des fournitures dentaires; ces engagements sont confirmés dans une lettre du 2 juillet 1981, dont voici une partie:

« Aussitôt terminé l'examen du secteur de l'équipement dentaire, auquel procèdent en ce moment les fonctionnaires des ministères des Finances et de l'Industrie et du Commerce, je présenterai des modifications aux tarifs douaniers, qui permettront d'importer franc de port l'équipement dentaire dont la demande au Canada a été jugée trop faible pour en justifier la production sur place. Si notre examen révèle que les tarifs appliqués à l'heure actuelle à tout équipement dentaire d'un type fabriqué au Canada sont plus élevés qu'il ne le faut pour maintenir la production au Canada, les modifications législatives dont j'ai parlé permettront en outre d'exiger un tarif douanier plus faible pour ces produits.



I expect to be in a position to propose such amendments at the time of the next Budget. Your Committee would, of course, have an opportunity to review them when the relevant Bill is before Parliament."

The Canadian Dental Association has reiterated its position submitted in a brief dated April 13, 1981 and indicated that it continues to disagree with the placement of any duty on imported dental materials. In particular, it objects to duty being imposed on dental amalgams and other similar dental filling materials (Tariff Item 48007-1). The intent of this Tariff Item is to protect the sole manufacturer of such materials in Canada, Johnson & Johnson. The Canadian Dental Association suggests that this protection given violates the principle of the GATT Agreement which is to reduce the tariff over a period of time.

The Committee notes that the Minister has honoured his commitment to the Committee and has introduced amendments to the Customs Tariff for certain dental supplies. It also notes that the Bill proposes that the Most Favoured Nation rate of duty for dental amalgams be reduced from 14.4% to 12.5%. It seems preferable to the Committee that duty be maintained on dental amalgams and other similar dental filling materials unless and until it can be demonstrated that the imposition of such duty will have a significant impact on the cost to the patient.

#### *Conclusion*

Your Committee has examined and considered the subject-matter of Bill C-90 in accordance with its terms of reference and has no further comment to make on the Bill at this time.

Respectfully submitted,

*Le président*  
Salter A. Hayden  
*Chairman*

Je compte les proposer dans le prochain budget. Votre comité aura bien sûr la possibilité de les examiner quand le Parlement sera saisi du projet de loi pertinent.»

L'Association dentaire canadienne a réitéré la position qu'elle avait prise dans un mémoire daté du 13 avril 1981: elle s'oppose toujours à l'imposition de droits de douane sur l'importation d'équipement dentaire, plus particulièrement sur des amalgames dentaires et matières d'obturation dentaires similaire (numéro tarifaire 48007-1). Ce numéro vise à protéger Johnson et Johnson, unique fabricant de ce genre d'équipement au Canada. L'Association dentaire canadienne a laissé entendre que cette protection viole le principe de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), destiné à réduire le tarif des douanes pendant un certain temps.

Le Comité prend acte que le ministre a honoré son engagement auprès du Comité en déposant des modifications au Tarif des douanes dans le cas de certaines fournitures dentaires. Le Comité note également que le projet de loi propose pour les amalgames dentaire une réduction de 14.4% à 12.5% du tarif de la nation la plus favorisée. Le Comité juge qu'il est préférable que des droits de douane continuent d'être imposés sur les amalgames dentaires et matières d'obturation dentaires similaires, à moins qu'on puisse démontrer que l'imposition de ces droits auront des répercussions importantes sur les frais engagés par les clients.

#### *Conclusion*

Conformément à son mandat, votre Comité a examiné et étudié la teneur du projet de loi C-90 et n'a aucun commentaire à ajouter pour l'instant.

Respectueusement soumis,







*If undelivered, return COVER ONLY to*  
Canadian Government Printing Office  
Supply and Services Canada  
45 Sacre-Coeur Boulevard  
Hull, Quebec, Canada K1A 0S7

*En cas de non livraison*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada  
45 boulevard Sacre-Coeur  
Hull, Quebec, Canada K1A 0S7



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Wednesday, May 12, 1982

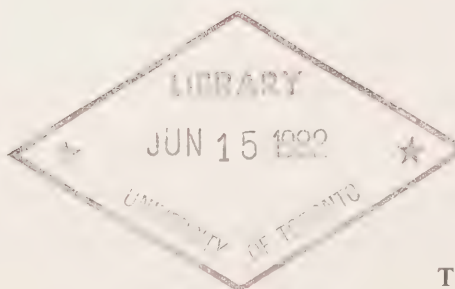
Le mercredi 12 mai 1982

Issue No. 90

Fascicule n° 90

Ninth Proceedings on:  
Budget Tax Changes

Neuvième fascicule concernant:  
Les modifications fiscales budgétaires



WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	McIlraith
Buckwold	Molson
Charbonneau	Murray
Cook	*Perrault
*Flynn	Riel
Godfrey	Roblin
Hayden	Tremblay
Lafond	Walker—(19)
Lang	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	McIlraith
Buckwold	Molson
Charbonneau	Murray
Cook	*Perrault
*Flynn	Riel
Godfrey	Roblin
Hayden	Tremblay
Lafond	Walker—(19)
Lang	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, March 24, 1982:

"The Honourable Senator Hayden moved, seconded by the Honourable Senator Buckwold:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and consider the following:

(i) budget tax changes tabled by the Minister of Finance in the House of Commons on November 12, 1981, and the impact thereof on taxpayers;

(ii) documents tabled December 18, 1981, by the said Minister of Finance in the House of Commons relating to some enumerated Budget tax measures announced on November 12, 1981 and describing the tax treatment proposed to be accorded thereto;

(iii) the proposals made by the Minister of Finance in the House of Commons on December 18, 1981, for adjustments in some measures contained in the Budget resolutions;

(iv) the further proposals made by the Minister of Finance in the House of Commons on December 18, 1981, for referral of some tax measures contained in the Budget resolutions to a parliamentary committee as follows:

Rules relating to corporate re-organization, taxation of whole life insurance, charitable foundations, retirement allowances and work in progress; and

(v) any bills based on the Budget tax changes in advance of the said bills coming before the Senate and any other matters relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 24 mars 1982:

«L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Buckwold,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier ce qui suit:

(i) les modifications fiscales budgétaires déposées à la Chambre des communes par le ministre des Finances le 12 novembre 1981 et leur incidence pour les contribuables;

(ii) les documents, déposés à la Chambre des communes par ledit ministre des Finances le 18 décembre 1981, concernant certaines mesures fiscales budgétaires énumérées annoncées le 12 novembre 1981 et exposant le traitement fiscal qu'il proposait d'accorder à ces mesures;

(iii) les propositions, faites à la Chambre des communes par le ministre des Finances le 18 décembre 1981, au sujet d'ajustements à certaines mesures contenues dans les résolutions budgétaires;

(iv) les autres propositions, faites à la Chambre des communes par le ministre des Finances le 18 décembre 1981, pour le renvoi de certaines mesures fiscales contenues dans les résolutions budgétaires à un comité parlementaire; ces mesures sont les suivantes:

les règles relatives à la réorganisation des sociétés, l'imposition de l'assurance-vie, des organismes de bienfaisance, des allocations de retraite et des travaux en cours; et

(v) les bills fondés sur les changements apportés aux mesures fiscales budgétaires, avant que lesdits bills et tout autre sujet connexe ne soient soumis au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MAY 12, 1982  
(122)

## [Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

Budget Tax Changes.

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Balfour, Charbonneau, Cook, Godfrey, Lafond, Lang, Manning, McIlraith, Molson, Murray, Roblin and Walker. (13)

*Present, not of the Committee:* The Honourable Senators Bosa, Stollery and Sullivan. (3)

*In attendance:* The following members of the Advisory Staff:

Mr. Thomas S. Gillespie, Counsel;

Mr. Helmut Birk, C.A.

*Witnesses:**Department of Finance:*

Mr. Glenn Jenkins, Assistant Deputy Minister, Tax Policy and Legislation Branch;

Mr. Satya Poddar, Director, Tax Analysis and Commodity Tax Division.

The Committee proceeded directly to the examination of the witnesses, assisted therein by Messrs. Gillespie and Birk.

At 12:10 p.m. the Committee adjourned.

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 12 MAI 1982  
(122)

## [Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier:

Les modifications fiscales budgétaires.

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Balfour, Charbonneau, Cook, Godfrey, Lafond, Lang, Manning, McIlraith, Molson, Murray, Roblin et Walker. (13)

*Présents mais ne faisant pas partie du Comité:* Les honorables sénateurs Bosa, Stollery et Sullivan. (3)

*Aussi présents:* Les membres suivants du personnel consultatif:

M. Thomas S. Gillespie, conseiller;

M. Helmut Birk, c.a.

*Témoins:**Ministère des Finances:*

M. Glenn Jenkins, sous-ministre adjoint, Direction de la politique fiscale et de la législation;

M. Satya Poddar, directeur, Division de l'analyse fiscale et des taxes à la consommation.

Le Comité entreprend directement l'interrogation des témoins avec l'aide de MM. Gillespie et Birk.

Le Comité suspend ses travaux à 12 h 10.

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, May 12, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to study budget tax changes.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, this morning we have before us officials from the Department of Finance—Mr. Glenn Jenkins, the Assistant Deputy Minister, Tax Policy and Legislation Branch and Mr. Satya Poddar, Director, Tax Analysis and Commodity Tax Division. The purpose of their appearance this morning is to deal with questions that have been raised in the course of our hearing of witnesses in our study of the budget tax changes.

I thought we might start by having Mr. Gillespie, one of our experts, ask some of the more important questions on which we are seeking some answers. Mr. Gillespie?

**Mr. Thomas S. Gillespie** (*Ogilvy, Renault*), *Adviser to the Committee:* Thank you, Mr. Chairman. As we have seen in our discussions in committee here, the main thrust of the budget, apart from the important reduction in top marginal rates for individuals, is contained in the provisions dealing with tax expenditures. Tabled on November 12th with other budget papers was a paper entitled "Analysis of Federal Tax Expenditures for Individuals". In that document there was indicated that for personal income tax alone, tax expenditures that could be quantified reduced the amount of income received by individuals subject to tax by over \$47 billion, and this resulted in a loss of \$13.8 billion of federal tax savings for individuals. This would seem to be the justification for the elimination of some tax expenditures by the budget proposals. If these expenditures are reduced, the argument is that the rate of tax should come down.

I have some questions as to what the department officials consider to be the definition of tax expenditures. It has been suggested that a tax expenditure can be defined as a deviation from a neutral tax system. Is that the kind of definition you would agree with?

**Mr. Satya Poddar, Director, Tax Analysis and Commodity Tax Division, Department of Finance:** The definition of tax expenditures was given in a document released by the Department of Finance in 1979 called "The Tax Expenditure Account of the Government of Canada." In that paper the concept of tax expenditures was described in detail and there was an extensive discussion on the definition. In general, it is a deviation from the benchmark system, using about five criteria to define the benchmark. Neutrality is an important criterion among the five.

**Mr. Gillespie:** Can you recall any of the other factors in the benchmark system?

**Mr. Poddar:** Essentially they are of a selective nature and are not available to all taxpayers in general. They are available

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 12 mai 1982

[Traduction]

Le Comité sénatorial des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier les modifications fiscales budgétaires.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous avons quorum. Nous entendrons ce matin des officiels du ministère des Finances, à savoir MM. Glenn Jenkins, sous-ministre adjoint, Direction de la politique et de la législation de l'impôt et Satya Poddar, directeur, Division de l'analyse fiscale et des taxes à la consommation. Ils sont ici ce matin pour répondre aux questions soulevées par des témoins antérieurs lors de notre étude des modifications fiscales prévues dans le budget.

J'ai pensé que nous pourrions d'abord demander à M. Gillespie, un de nos spécialistes, de leur poser quelques-unes des plus importantes questions auxquelles nous cherchons des réponses. Monsieur Gillespie?

**M. Thomas S. Gillespie** (*Ogilvy, Renault*), *conseiller du comité:* Merci, monsieur le président. Les discussions que nous avons eues en comité nous ont permis de constater qu'outre l'importante réduction des taux marginaux supérieurs d'imposition des particuliers, les dispositions traitant des dépenses fiscales sont parmi les plus importantes du budget. Parmi les documents budgétaires déposés le 12 novembre on trouve une «Analyse des dépenses fiscales fédérales destinées aux particuliers». Les auteurs affirment dans leur introduction qu'en 1979 les dépenses fiscales quantifiables ont diminué le revenu qui a été perçu par les particuliers et assujetti à l'impôt de plus de 47 milliards de dollars, ce qui se traduit par des économies d'impôt fédéral de 13,8 milliards de dollars pour les particuliers. Ce fait semble expliquer les propositions budgétaires visant à supprimer certaines dépenses fiscales, car si celles-ci étaient réduites, soutient-on, le taux d'imposition diminuerait.

J'aimerais demander aux officiels du ministère comment ils définissent les dépenses fiscales. Certains les définissent comme étant un régime fiscal neutre détourné. Seriez-vous d'accord avec cette définition?

**M. Satya Poddar, directeur, Analyse fiscale et taxes à la consommation, Ministère des Finances:** La définition des dépenses fiscales a été donnée dans un document publié par le ministère des Finances en 1979 et intitulé «Le compte de dépenses fiscales. Gouvernement du Canada». Ce document étudie en détail la notion de dépense fiscale et discute de long en large sa définition. Il s'agit en général d'une déviation par rapport à un régime de référence défini à l'aide de cinq critères. La neutralité est un des plus importants de ceux-ci.

**M. Gillespie:** Pouvez-vous nous donner les autres critères caractéristiques de ce régime?

**M. Poddar:** Ils sont essentiellement de nature sélective et l'ensemble des contribuables n'y a généralement pas accès.

[Text]

to a selective group of taxpayers as opposed to all taxpayers. That is the key feature of tax expenditures.

**Mr. Gillespie:** It was with some surprise that some taxpayers perceived that the exemption from tax on imputed rent on owner occupied dwellings was considered to be a tax expenditure. How do you fit that into your definition?

**Mr. Poddar:** It does provide a benefit to the homeowner. Let us look at the simple example of a home owner as a person who keeps \$50,000 in his bank account. Any interest income he earns on that \$50,000 is fully taxable. But the same \$50,000 when invested in a home, gives rise to income, referred to as imputed income, which is not taxable. Most economists recognize that it is a benefit, as do most homeowners. It is one way of reducing tax on investment income. Just because imputed rent is classified as a tax expenditure does not imply it is a bad tax expenditure or that it should be discontinued. The list of tax expenditures is simply a list of the preferences which are available under the tax system.

I am anticipating your questions somewhat. There have been press reports that have in some sense implied that because owning a home was listed as a tax expenditure it was bad and the government was considering eliminating it.

**Senator Charbonneau:** I don't quite understand your example of comparing a deposit of \$50,000, which yields something on the investment and an investment in a home, which may not. I don't see where the investment of \$50,000 in a house comes from. Certainly, the value on a house can appreciate, but it can also depreciate. How does the investment in a house take the form of cash, as does a deposit in a bank?

**Mr. Poddar:** The investment income in a house is called imputed income as opposed to cash income. You do not have to pay any rent on the property and you have the option of putting your money—

**Senator Charbonneau:** If I may stop you right there, you do have to pay rent, but it takes the form of taxes, maintenance and everything else that, if one were renting, would be included in the rent charged by the landlord.

**Mr. Poddar:** You are absolutely right. The imputed income is defined as income net of all those expenses.

**Senator Charbonneau:** Here in Canada, that is considered after-tax money in the first place. Perhaps that is not the case in the United States.

**Mr. Poddar:** Not the income. The capital is after-tax, but not the income on the capital. A person receives his income and he saves some of that income by, for example, putting it in a bank account. Those savings are considered to be after-tax savings. In turn, those savings will give rise to future income. That future income could take the form of cash income; that is, interest on deposits in a bank account or dividends from stocks, or it could be imputed income. In the case of a house, imputed income has to be defined as net of all the expenses

[Traduction]

C'est-à-dire que seul un groupe choisi de contribuables y a accès. C'est la caractéristique fondamentale des dépenses fiscales.

**M. Gillespie:** C'est avec une certaine surprise que des contribuables ont découvert que le crédit d'impôt relatif au revenu locatif imputé à un propriétaire occupant sa maison était considéré comme une dépense fiscale. Comment intégrez-vous cela à votre définition?

**M. Poddar:** Il s'agit en réalité d'un avantage pour le propriétaire de maison. Prenons l'exemple simple d'un propriétaire qui garde 50 000 \$ en dépôt à sa banque. Tout revenu en intérêt couru sur ce dépôt est entièrement imposable. Mais ces 50 000 \$ investis dans une maison augmentent le revenu considéré comme un revenu imputé et n'est plus imposable. La plupart des économistes et des propriétaires de maison reconnaissent donc qu'il s'agit d'un avantage. C'est une des façons de réduire l'impôt sur un revenu de placement. Mais ce n'est pas parce que le revenu locatif imputé est classé dans les dépenses fiscales qu'il s'agit d'une mauvaise dépense fiscale devant être supprimée. La liste des dépenses fiscales est simplement une liste des préférences que permet le régime fiscal en vigueur.

Je vois un peu venir vos questions. Des articles de presse ont en effet d'une certaine manière laissé entendre que puisque le fait d'être propriétaire d'un logement est considéré comme une dépense fiscale, cela était désavantageux pour le gouvernement et qu'il songeait donc à le supprimer.

**Le sénateur Charbonneau:** Je ne comprends pas très bien votre exemple: vous comparez un dépôt de 50 000 \$ qui produit des intérêts à un placement dans une maison qui n'en produit pas. Je ne vois pas d'où vient le placement de 50 000 \$ dans une maison. La valeur d'une maison peut évidemment monter mais elle peut également baisser. Comment un placement dans une maison peut-il être comparé à un montant en espèces comme un dépôt en banque?

**M. Poddar:** Le revenu de placement dans une maison est appelé revenu imputé par position au revenu en espèces. Vous n'avez aucun loyer à payer sur la propriété et vous avez le choix de mettre votre argent...

**Le sénateur Charbonneau:** Permettez-moi de vous interrompre. Il y a certes un loyer à payer, mais il prend la forme d'impôt, d'entretien et de toutes les autres dépenses qui, si la maison était louée, seraient comprises dans le loyer demandé par le propriétaire.

**M. Poddar:** Vous avez raison. Le revenu imputé est en réalité un revenu net de toutes ces dépenses.

**Le sénateur Charbonneau:** Ici au Canada cela est tout d'abord considéré comme de l'argent après impôt. Tel n'est peut-être pas le cas aux États-Unis.

**M. Poddar:** Pas le revenu. Le capital est après impôt, mais non le revenu sur le capital. Une personne touche son revenu et en reçoit une partie, par exemple en la déposant dans un compte en banque. Cette épargne est considérée une épargne après impôt et elle engendrera à son tour des revenus qui pourraient prendre la forme de revenus en espèces, c'est-à-dire d'intérêt couru sur le dépôt en banque ou de dividendes-actions; ou il pourrait s'agir d'un revenu imputé. Dans le cas d'une maison, le revenu imputé doit être défini net de toutes



[Text]

incurred. You take the gross value of the house, subtract all the expenses to the home owner, including the expense of the mortgage, to arrive at imputed income.

Statistics Canada in defining Canada's national income, or GNP, include in their estimate an item called imputed income on owner-occupied homes. So it is a well established concept that by owning property you receive an imputed benefit.

**Senator Lang:** I question that very severely. I know perfectly well that I could not rent my house for anything like it costs me in taxes, heat and maintenance.

**Mr. Poddar:** In that case there is no imputed income on that house.

**Senator Manning:** Mr. Chairman, I am completely baffled by this definition of capital investment to which income may be imputed. You have taken the case of a home as an example, probably because a home can be rented and you can put a yardstick on it. But suppose the man had \$50,000 in the bank, on which the income is taxable, and invested it in a Mercedes, rather than a home? Why do you single out a house as against hundreds of other capital investments?

**Senator Godfrey:** Getting down to my style, what about a refrigerator?

**Mr. Poddar:** Conceptually, the argument is valid in that any durable item you buy gives rise to imputed benefit. It is a question of convention. Once the amounts are large enough, people start quantifying them.

In the national accounts, no attempt is made to quantify the imputed benefits from a refrigerator or a car. However, if the value of the benefit were significant, I presume that they could consider quantifying those items.

**Senator Godfrey:** I completely agree with you on the question of imputed income, but when did they start calling that a tax expenditure? When Stanley Surrey wrote his book back in the sixties, did he call that a tax expenditure? Was that considered to be part of the deviation from a neutral tax system? No one ever dreamed of taxing that, so when did it become a tax expenditure?

**Mr. Poddar:** It was a taxable item in the U.K. until 1961. They used to tax imputed income on homes in the U.K.

**Senator Godfrey:** I am talking about the concept of tax expenditure which started in Washington.

**Mr. Glenn Jenkins, Assistant Deputy Minister, Tax Policy and Legislation Branch, Department of Finance:** Stanley Surrey is no doubt the father of the language, not necessarily the concept. He was the first one to systematically lay down a methodology in order to try to cover as many items as possible to, at least, give us a proper set of accounts.

[Traduction]

les dépenses supportées. Vous prenez donc la valeur brute de la maison, soustrayez toutes les dépenses supportées par le propriétaire, y compris la dépense hypothécaire, pour trouver le revenu imputé.

Pour définir le revenu national du Canada dans le cas du PNB Statistique Canada tient compte d'une donnée appelée revenu locatif imputé relatif aux logements occupés par leur propriétaire. Il s'agit donc d'une notion bien établie: le fait d'être propriétaire vous donne un avantage imputé.

**Le sénateur Lang:** J'ai de très fortes réserves à ce sujet. Je sais parfaitement qu'en louant ma maison je n'obtiendrais jamais ce qu'elle me coûte en taxes, frais de chauffage et d'entretien.

**M. Poddar:** Dans ce cas il n'y a pas de revenu imputé sur cette maison.

**Le sénateur Manning:** Monsieur le président, je ne comprends rien à cette définition d'un placement de capital pouvant donner lieu à un revenu imputé. Vous nous avez donné l'exemple d'une maison, probablement parce qu'une maison peut être louée et que vous pouvez quantifier ce revenu locatif. Mais supposons que cet homme ait eu en banque 50 000 \$, dont les intérêts sont imposables, et qu'il ait placé ce capital dans une Mercedes plutôt qu'une maison. Qu'arriverait-il alors? Pourquoi choisir une maison de préférence à des centaines d'autres placements de capital?

**Le sénateur Godfrey:** Et pourquoi pas un frigidaire, ce qui serait mon choix?

**M. Poddar:** Théoriquement le même argument vaudrait du fait que tout bien durable donne lieu à un avantage imputé. C'est au fond une convention. Si le capital investi est assez important, on se met à quantifier le revenu.

Dans les comptes nationaux, on ne cherche pas à quantifier les avantages des revenus imputés relatifs à un frigidaire ou à une voiture. Mais s'ils engendraient des avantages importants, je présume qu'on pourrait songer à les quantifier.

**Le sénateur Godfrey:** Je suis complètement de votre avis sur la question du revenu imputé, mais quand s'est-on mis à dire qu'il s'agissait d'une dépense fiscale? Lorsque M. Stanley Surrey a écrit son livre dans les années 60, a-t-il appelé ça une dépense fiscale? Cela était-il considéré comme une déviation par rapport à un régime fiscal non neutre? Personne n'a jamais rêvé d'imposer ces avantages, alors quand sont-ils devenus une dépense fiscale?

**M. Poddar:** Jusqu'en 1961 ces avantages ont été imposables au Royaume-Uni où l'on imposait le revenu locatif imputé relatif à une maison.

**Le sénateur Godfrey:** Je parle de l'idée de la dépense fiscale qui est née à Washington.

**M. Glenn Jenkins, sous-ministre adjoint, direction de la politique fiscale et de la législation de l'impôt, ministère des Finances:** M. Stanley Surrey est sans aucun doute le père de la terminologie, mais pas nécessairement de l'idée. Il a été le premier à élaborer systématiquement une méthode qui tiendrait compte du plus grand nombre d'éléments possible pour



[Text]

**Senator Godfrey:** Did he include imputed income from houses?

**Mr. Poddar:** He did not go into all of the details of defining what tax expenditures were; he discussed the basic concept.

**Senator Godfrey:** He wrote a whole book on it.

**Mr. Poddar:** But he did not go into individual items.

**Senator Charbonneau:** I cannot recall having read that book. Is there not a premise that all income is the property of the state and then, after that, tax expenditure is what is not taxed?

**Mr. Poddar:** That is not the concept at all. The concept is this: through the tax system are you distorting the choices of individuals? Are you altering the choices that they would make in the absence of the tax system? If you are, then let us find out how that is being done and determine the magnitude of that effect.

The tax expenditure concept does not imply that all income belongs to the state or to the government. It means simply that the government has used its taxing powers to alter, in some fashion, the choices made by individuals in the marketplace. It may be good and it may be socially desirable. It may be bad and it may be unintentional.

In the tax expenditure account we went into a fair amount of detail in precisely quantifying the concept in that regard. Just because some item is listed as a tax expenditure does not mean it is a target for elimination or a source for more revenues for the government.

**Senator Charbonneau:** To me an expenditure is an outlay.

**Senator Molson:** Why was that word picked?

**Mr. Poddar:** You could call it a tax subsidy, a tax preference or a tax expenditure; these all mean the same thing.

**Senator Molson:** Except that the word "expenditure" in normal life indicates an outlay. Why did you pick that word?

**Mr. Poddar:** It is just a convention that people have adopted.

**Mr. Gillespie:** In the documentation it is stated that, if all these tax expenditures were eliminated and the tax base thereby broadened, there could be a general cut of approximately five per cent in tax rates. Is there any contemplation in the department officials' minds that the intent is to tax this kind of benefit or eliminate this kind of expenditure?

**Mr. Jenkins:** No. I think you have to focus on what was being said there.

**The Chairman:** This is in the record that you people created. You put it forward. Why did you put it forward?

[Traduction]

nous permettre d'avoir au moins un ensemble convenable de comptes.

**Le sénateur Godfrey:** A-t-il inclus le revenu locatif imputé relatif à une maison?

**M. Poddar:** Il n'est pas entré dans le détail de la définition des dépenses fiscales; il s'est contenté d'en discuter l'idée.

**Le sénateur Godfrey:** Il y a consacré tout un livre.

**M. Poddar:** Oui, mais il n'a pas discuté les éléments particuliers.

**Le sénateur Charbonneau:** Je ne me souviens pas d'avoir lu ce livre. La prémisse fondamentale n'est-elle pas que tout revenu est la propriété de l'État et qu'ensuite une dépense fiscale est ce qui n'est pas imposé?

**M. Poddar:** Ce n'est pas du tout cela. Il s'agit de se demander si le régime fiscal ne déforme pas les choix des individus. Ce régime leur fait-il prendre des décisions autres que celles qu'ils prendraient en son absence? Dans l'affirmative il nous faut alors essayer de découvrir comment et d'en établir l'importance.

Du concept de la dépense fiscale ne découle pas que ce revenu appartienne à l'État ou au gouvernement. Cela signifie simplement que celui-ci a exercé son pouvoir fiscal de telle sorte qu'il a, de quelque façon, modifié les choix des individus sur le marché. C'est peut-être une bonne chose socialement souhaitable; mais c'est peut-être une mauvaise qui n'est pas faite intentionnellement.

Dans le compte des dépenses fiscales nous sommes allés assez loin pour essayer de quantifier précisément la notion à cet égard. Le fait qu'un bien soit désigné comme dépense fiscale ne signifie pas qu'il doive devenir une cible de mesures de suppression ou la source de nouveaux revenus pour le gouvernement.

**Le sénateur Charbonneau:** Une dépense est pour moi un débours.

**Le sénateur Molson:** Pourquoi a-t-on choisi ce mot?

**M. Poddar:** On pourrait l'appeler une subvention fiscale, une préférence fiscale ou une dépense fiscale; ces expressions sont toutes synonymes.

**Le sénateur Molson:** Sauf que le mot «dépense» désigne un débours dans la vie courante. Pourquoi donc avoir choisi ce mot?

**M. Poddar:** Simplement par convention.

**M. Gillespie:** Dans la documentation on déclare que si toutes ces dépenses fiscales avaient été supprimées et l'assiette fiscale élargie en conséquence, les taux d'imposition auraient pu être réduits d'environ 45 p. 100 dans l'ensemble. Les officiels du ministère songeraient-ils à imposer ce genre d'avantage ou à supprimer ce genre de dépense?

**M. Jenkins:** Non. Je crois qu'il faut s'en tenir à ce qu'on y dit.

**Le président:** Il s'agit du système que vous avez créé. Vous l'avez proposé. Pourquoi?

[Text]

**Mr. Jenkins:** The point is that the tax base and the tax rates determine the amount of taxes that can be collected. If you turn it around and the task is to collect a certain amount of tax revenue, then you have a choice. You either do that with a broad base and low rates or with a narrow base and high rates. That is a fundamental policy decision. Analysis can be done to determine which is the system that is the least distortionary in terms of affecting people's behaviour either adversely or positively. There is a direct trade-off; if you broaden the base, you lower the rates; if you narrow the base, you must have higher rates to finance government expenditures.

**Senator McIlraith:** I presume that in including this you were indicating that the base could be widened to include these things?

**Mr. Jenkins:** If public policy decided that it was desirable to broaden the base and lower the rates, then this information would be provided to give people the information as to what that real trade-off would be.

**Senator McIlraith:** A moment ago you were talking about usage of the term "tax expenditures" and some of the things indicated here which that includes. Would it then be logical to assume that a tax expenditure should include the graduation system in the income tax structure? Would the lower parts of that be included as tax expenditures?

**Mr. Poddar:** In the 1979 tax expenditure paper, there was a detailed discussion as to how you treat these reductions. For example, the federal government has a \$200 tax cut per taxpayer. That is not called a tax expenditure because it is available to all taxpayers at the rate of \$200 per adult. It does not really alter the consumption or investment choices of individuals so it is not listed as a tax expenditure.

The progressivity of the rates schedule is again taken as part of the benchmark system. If you had a system of proportional taxes, that would look very much different from the system we have in Canada. This is exactly the reason that progressivity is considered as part of the benchmark system.

**Senator Cook:** What criteria do you use to turn a justified tax expenditure into a loophole?

**Mr. Poddar:** We have not used the word "loophole" in the official document.

**Senator Cook:** I thought that the Minister of Finance was scandalized.

**Senator Godfrey:** That was an expression used by the Minister of Finance but not by officials.

**Mr. Jenkins:** In the analysis, many of the items have been introduced with very good objectives. Given the frailty of economic analysis and forecasting it is often difficult to predict how particular items will, in fact, be utilized.

[Traduction]

**M. Jenkins:** L'assiette fiscale et les taux d'imposition déterminent le montant des impôts perçus. Si l'on part du principe inverse et qu'on veut recueillir un certain montant de revenus fiscaux, il faut faire un choix. Soit on élargit l'assiette fiscale et on abaisse les taux d'imposition, soit on rétrécit l'assiette et on élève les taux d'imposition. Voilà la décision de politique fondamentale qu'il faut prendre. Des études permettent d'établir quel système influe le moins sur le comportement des gens tant de façon positive que négative. L'échange est direct: si l'on élargit l'assiette fiscale, on abaisse les taux d'imposition et si on la rétrécit, il faut augmenter les taux d'imposition pour financer les dépenses gouvernementales.

**Le sénateur McIlraith:** Vous supposez donc que l'assiette fiscale peut être élargie pour inclure ces éléments?

**M. Jenkins:** Si l'on jugeait souhaitable, au plan de la politique générale, d'élargir l'assiette fiscale et d'abaisser les taux d'imposition, ces renseignements seraient fournis afin d'informer le public sur le coût réel de l'échange.

**Le sénateur McIlraith:** Vous parliez il y a un instant de l'utilisation du terme «dépense fiscale» et de ce qu'il englobe. Serait-il logique de conclure que la dépense fiscale comprend le système de taux progressif du barème de l'impôt sur le revenu?

**M. Poddar:** Dans le document de 1979 portant sur les dépenses fiscales, on discutait en détail de la façon de traiter ces réductions. Par exemple, le gouvernement fédéral accorde une réduction d'impôt de 200 \$ par contribuable. Il ne s'agit pas d'une dépense fiscale étant donné que la mesure s'applique à tous les contribuables à raison de 200 \$ par adulte. Elle n'influe pas vraiment sur les choix de consommation ou d'investissement qu'effectuent les particuliers de sorte qu'on ne peut pas parler de dépense fiscale.

La progressivité du barème constitue un élément essentiel du système de points repères. Un régime d'imposition proportionnel est sensiblement différent du système que nous avons au Canada. Voilà pourquoi la progressivité est considérée comme une partie essentielle du système de points repères.

**Le sénateur Cook:** En vertu de quel critère décide-t-on qu'une dépense fiscale justifiable devient une échappatoire?

**M. Poddar:** Nous n'avons pas utilisé le mot «échappatoire» dans le document officiel. Nous n'avons fait que définir les cas qu'on appelle communément des «échappatoires».

**Le sénateur Cook:** Je croyais que le ministre des Finances en avait été scandalisé.

**Le sénateur Godfrey:** C'est une expression qu'a utilisée le ministre des Finances, mais non les fonctionnaires.

**M. Jenkins:** Quand on les étudie bien, on s'aperçoit que nombre des éléments de revenu ont été proposés pour de très bonnes raisons. Compte tenu du caractère aléatoire de l'analyse et des prévisions économiques, il est souvent difficile de prévoir comment on utilisera effectivement certains éléments de revenu.



[Text]

I think it is a matter of conducting a periodic analysis to determine whether or not an item, which was put in for a particular purpose, is still functioning, or whether it has gone off track. Perhaps one changes what one calls it as it moves.

**Senator Godfrey:** Can you explain, then, why you had accelerated depreciation to encourage capital expenditures and to encourage a capital intensive industry, and now, in the current economic climate, you have decided that they are not to be encouraged? You are not encouraging capital expenditures by cutting depreciation allowances by 50 per cent in the first year. Can you explain how the current economic situation—which has moved since then from good to bad—has resulted in this policy to discourage capital expenditures? Explain that to the Senator committee.

**Mr. Jenkins:** I shall, senator. Unfortunately, in the real world, we are faced with a deficit. When one is given the task of raising revenue, one needs to look at the various items to determine how that revenue can be raised in a manner which is—I hate to use the word “discipline”—in the broadest possible manner.

In the capital cost allowance provision, the half-year convention, under the pre-budget rules, if a person purchased an item in the last month of the year, that person received the capital cost allowance for the full year. Currently, most people agree that our capital cost allowance rules are fairly generous by international standards, and changing the rule in that manner certainly brings forth tax revenues, but at the same time leaves our capital cost allowance system still quite generous.

**The Chairman:** Mr. Jenkins, let us just analyse that for a moment. You say that it leaves the capital cost allowance system still quite generous.

Let us take the automotive industry as an example. The 30 per cent capital cost allowance write-off is reasonably related to the deterioration of that industry, would you agree?

**Mr. Jenkins:** Yes.

**The Chairman:** Then, if that is strong evidence that it is directly related to the deterioration of the industry, and the marketplace is a good place to determine the value of an asset—

**Mr. Jenkins:** Yes.

**The Chairman:** ... and if immediately after an automobile is purchased it shrinks in value by 30 per cent if one attempts to dispose of it—

**Mr. Jenkins:** I take—

**The Chairman:** I beg your pardon?

**Mr. Jenkins:** I take your facts, Mr. Chairman.

**The Chairman:** You are not questioning that statement?

**Mr. Jenkins:** No.

[Traduction]

Je crois qu'il s'agit de revoir périodiquement si un élément présenté dans un but précis remplit toujours sa fonction ou n'est plus utilisé de la façon voulue. Peut-être que l'appellation que l'on donne à certains éléments dépend de l'usage qu'on en fait.

**Le sénateur Godfrey:** Pouvez-vous nous expliquer dans ce cas pourquoi vous aviez permis l'amortissement accéléré afin d'encourager les dépenses en immobilisations et les industries de capitaux et que compte tenu du climat économique actuel, on a maintenant décidé de faire le contraire? Ne découragez-vous pas les dépenses en immobilisations en réduisant de 50 p. 100 la déduction pour amortissement au cours de la première année? Pouvez-vous nous expliquer pourquoi, compte tenu de la situation économique actuelle, qui de bonne qu'elle était est devenue mauvaise, on a adopté une politique visant à décourager les dépenses en immobilisations? J'aimerais que vous l'expliquiez aux membres du Comité.

**M. Jenkins:** Avec plaisir, sénateur. Malheureusement, nous faisons face à un déficit. Lorsqu'on doit trouver des sources de revenu, il faut établir comment on peut le faire de la façon la plus «disciplinée» possible dirais-je même si je déteste utiliser ce mot.

En vertu de la déduction pour amortissement prévue dans les règles en vigueur avant le dépôt du budget, une personne qui achetait un bien d'équipement au cours du dernier mois de l'année pouvait se prévaloir d'une réduction pour amortissement pour toute l'année. Actuellement, la plupart des gens admettent que même avec la modification qui permet d'augmenter les revenus fiscaux, nos règles concernant la déduction pour amortissement demeurent assez généreuses particulièrement si on les compare aux normes internationales dans ce domaine.

**Le président:** Monsieur Jenkins, arrêtons-nous sur ce point pour un instant. Selon vous, le système de la déduction pour amortissement est encore assez généreux.

Prenons comme exemple l'industrie automobile. La déduction pour amortissement de 30 p. 100 est assez raisonnable, n'est-ce pas, compte tenu de la dépréciation normale des biens dans cette industrie?

**M. Jenkins:** Oui.

**Le président:** Donc si c'est une bonne preuve que la déduction pour amortissement est reliée à la détérioration de l'industrie et que le marché est un bon endroit pour déterminer la valeur d'un actif—

**M. Jenkins:** Oui.

**Le président:** Et si une voiture déprécie de 30 p. 100 dès qu'on l'achète comme on le constate quand on essaie de la revendre—

**M. Jenkins:** Je me fie—

**Le président:** Pardon?

**M. Jenkins:** Je me fie à vos chiffres, monsieur le président.

**Le président:** Vous doutez de ce que j'avance?

**M. Jenkins:** Non.



[Text]

**The Chairman:** I take it when this subject was dealt with you were aware of this situation?

**Mr. Jenkins:** Yes, but I believe it still holds that there is a problem as to when people buy automobiles during the year. Currently, if a person buys an automobile in November, that person still has the one-half year convention rate. That is still generous.

**The Chairman:** When did you discover the practice of buying automobiles at different times during the year? Was that a recent discovery?

**Mr. Jenkins:** I do not think so, no. As far as I am concerned, I know that that has occurred in the past, but I have not been with the Department of Finance—

**The Chairman:** You made this an issue by saying that purchases are made at various times during the year. You said that to account for the change in the capital cost allowance as not representing any great burden, but you should have heard the evidence we heard regarding the effect this has had on the industry.

The question I should like to ask you is: If the automotive industry is in depressed times, and those who earn their living in that industry—the automobile dealers, and so forth—suffer from the impact of the times, do you think that that is a good time to postpone their enjoyment of full write-off privileges?

**Mr. Jenkins:** Obviously that is a policy issue. If one were to analyse the facts, one would find that changing that rule affects the after-tax cost of a car only between 1 and 2 per cent. That does not seem to be a dramatic impact.

**Senator Cook:** How do you arrive at that?

**Mr. Jenkins:** If one takes the new depreciation rules, and considers how they affect the profile of depreciation claims, one will see that the one-half year convention is only applied to the difference between the new car purchases and the value of any disposals during the year.

The half-year rule means that there is more depreciation available in the second year than there otherwise would be. So, it is a matter of timing.

**Mr. Poddar:** If I could elaborate further, Mr. Chairman.

Let us suppose an automobile is purchased for \$100. The amount of write-off allowed is \$100 over the life of the car. It is really a question of timing. A depreciation figure of \$30 can be allowed in the first year, with a smaller amount in the second year, or one can have a depreciation figure of \$15 in the first year and a higher amount in subsequent years. The half-year convention that is proposed in the budget changes the timing, but does not alter the total amount of write-off over the life of the car. It is still \$100.

So, if one takes the interest value of the difference in the timing, that comes to one to two per cent of the value of the car.

[Traduction]

**Le président:** Vous étiez donc au courant de ce fait quand vous avez étudié le sujet?

**M. Jenkins:** Oui, mais je crois qu'un problème se pose toujours quant au moment de l'année où les gens achètent leur voiture. Actuellement, si une personne achète une voiture en novembre elle peut toujours se prévaloir de la déduction pour amortissement pour une demi-année. C'est encore généreux.

**Le président:** Quand vous êtes-vous rendu compte que les gens achetaient des voitures à différent moment de l'année? Est-ce une découverte récente?

**M. Jenkins:** Pas que je sache. Quant à moi, je sais que cela s'est produit par le passé, mais alors je n'étais pas au ministère des Finances—

**Le président:** Mais vous avez dit que c'est un élément dont on doit tenir compte parce que les achats s'effectuent à différentes époques de l'année. Vous nous dites que la modification dans la réduction pour amortissement n'impose pas un fardeau beaucoup plus lourd, mais vous auriez dû entendre ce qu'on nous a dit au sujet de l'incidence de cette mesure sur l'industrie.

J'aimerais vous poser la question suivante: Étant donné que l'industrie de l'automobile traverse actuellement une crise et que ceux qui travaillent dans cette industrie, et particulièrement les concessionnaires de voiture en souffrent, ne croyez-vous pas que le moment est mal choisi pour décider qu'ils ne peuvent plus jouir d'une réduction pour amortissement pour toute l'année?

**M. Jenkins:** Il s'agit évidemment d'un choix de politique. Si l'on étudie les faits, on découvre que cette règle augmente le coût après impôt d'une nouvelle voiture de 1 ou 2 p. 100 seulement. Cela me semble assez minime.

**Le sénateur Cook:** Comment arrivez-vous à ce chiffre?

**M. Jenkins:** En prenant les nouvelles règles sur la dépréciation et leur incidence sur le profil de dépréciation, on voit que la convention de six mois ne s'applique qu'à la différence entre le prix de la nouvelle auto et la valeur d'échange de l'ancienne au cours de l'année.

Avec la règle des six mois, il y a plus de dépréciation possible la deuxième année. C'est donc une question de temps.

**M. Poddar:** Si vous me permettez, monsieur le président, j'aimerais m'étendre davantage sur la question.

Supposons qu'une personne achète une automobile 100 \$ pendant la durée utile de l'automobile. C'est vraiment une question de temps. Une dépréciation de 30 \$ peut être autorisée la première année, et un montant moindre la deuxième, ou encore, on peut avoir une dépréciation de 15 \$ la première année et un montant supérieur les années subséquentes. La convention de six mois proposée au budget modifie l'aspect temporel mais non pas le montant total de l'amortissement pendant la durée utile de l'automobile. Ce montant reste de 100 \$.

Donc, cette différence de temps entraîne une différence d'intérêt qui représente de 1 à 2 p. 100 de la valeur de l'automobile.

[Text]

**The Chairman:** The question I put to Mr. Jenkins was directed to the making of this change in the bad times which this industry is suffering from currently. Let us not deal with theory; let us deal with facts.

**Mr. Poddar:** The government chose to increase the revenues to reduce its deficit. If the government's target were to obtain an extra \$1 billion in revenues, someone had to suffer a loss in disposable income so that that extra \$1 billion is available to the government. So, it is really a question of how that loss is distributed across the various sectors in the economy.

**The Chairman:** When this was decided on, did you appreciate the adverse impact it would have on the automotive industry, which is a depressed industry currently?

**Mr. Poddar:** Yes. There was the understanding that, because the timing was only being changed, it would not have the adverse impact that the industry is claiming it will have.

**The Chairman:** That is your statement—that it will not have that adverse impact?

**Mr. Poddar:** That is based on the impact of the measure on the after tax cost of the automobile. It is only one to two per cent.

It is difficult for us to conclude that it will have the adverse impact that the industry has claimed.

**The Chairman:** How much extra revenue does the Crown receive as a result of dropping the 30 per cent rate to 15 per cent for the first year?

**Mr. Jenkins:** On everything or just automobiles?

**Senator Cook:** On automobiles and other vehicles.

**Mr. Poddar:** I am sorry, Mr. Chairman, I do not have that information on automobiles only, but in aggregate, the amount is approximately \$800 million, as I recall.

**Mr. Helmut Birk, (Thorne, Riddell), Adviser to the Committee:** Mr. Chairman, for the first year, 1982-83, for corporations it is \$1.1 billion; for unincorporated businesses it is \$35 million.

**Mr. Poddar:** That is for all industries combined, not the automobile industry alone.

**Mr. Birk:** Mr. Poddar, the statement that is in the document entitled "The Budget in more Detail" suggests that the accelerated capital cost allowance rates that are referred to in this document are excessive and this amendment is supposed to restrict the rate in the first year. The example that is given is that someone in the manufacturing business can depreciate an asset for tax purposes over 13 months. If he purchased it in December, 1981, he would have a 50 per cent write-off each year.

Would it be fair to say that this element of accelerated depreciation which is really not related to wear and tear of the asset during its useful life is not necessarily true in all cases such as leasing property, automotive or mobile equipment, and

[Traduction]

**Le président:** La question que j'ai posée à M. Jenkins concerne le pourquoi de la modification en cette période difficile, dont souffre cette industrie. Ne parlons pas de théories, mais bien de faits.

**M. Poddar:** Le gouvernement a choisi d'accroître les recettes pour réduire son déficit. S'il veut obtenir 1 \$ milliard de recettes supplémentaires, quelqu'un doit subir une perte de revenu disponible. Il s'agit de déterminer comment répartir cette perte entre les divers secteurs de l'économie.

**Le président:** Quand vous avez décidé de la question, avez-vous tenu compte des répercussions négatives que cette modification aurait sur l'industrie de l'automobile, actuellement en difficulté?

**M. Poddar:** Oui. Mais comme seul l'aspect temporel était modifié, nous estimions que cela n'aurait pas les effets négatifs dont parle l'industrie.

**Le président:** Vous affirmez que cela n'aura pas d'effets négatifs?

**M. Poddar:** Cette modification de la D.P.A. aura des répercussions sur le coût après impôt de l'automobile. Mais il ne s'agit ici que de 1 à 2 p. 100.

Il nous est difficile de conclure que cela aura les répercussions négatives dont parle l'industrie.

**Le président:** Combien de recettes supplémentaires la Couronne retire-t-elle la première année en ramenant le taux de 30 à 15 p. 100?

**M. Jenkins:** Globalement, ou en ce qui concerne les automobiles seulement?

**Le sénateur Cook:** Les automobiles et autres véhicules.

**M. Poddar:** Je suis désolé, monsieur le président, mais je n'ai pas de chiffre en ce qui concerne les automobiles seulement. Toutefois, globalement, il s'agirait de quelque 800 \$ millions, si ma mémoire est bonne.

**M. Helmut Birk, (Thorne Riddell), conseiller du comité:** Monsieur le président, la première année, c'est-à-dire en 1982-1983, ce serait 1.1 \$ milliard pour les grandes sociétés et 35 \$ millions pour les entreprises non constituées en sociétés commerciales.

**M. Poddar:** Ce chiffre englobe toutes les industries et non pas seulement celle de l'automobile.

**M. Birk:** Monsieur Poddar, d'après la déclaration contenue dans le budget, les taux de la D.P.A. accélérés dont il est question dans le présent document sont excessifs et cette modification est censée limiter le taux la première année. L'exemple donné est celui d'une personne du secteur de la fabrication, qui peut, aux fins de l'impôt, déprécier un actif sur une période de 13 mois. S'il a acheté en décembre 1981, en 1982, il aura un amortissement de 50 p. 100, et ce, chaque année.

Serait-il juste de dire que ce taux accéléré de dépréciation, qui n'a vraiment pas de rapport avec l'usure de l'actif durant sa durée utile, n'est pas nécessairement vrai dans tous les cas, par exemple en ce qui concerne le crédit-bail sur les biens



[Text]

perhaps assets used in logging operations or in certain other industries where the depreciation in value is much faster than in the case of an asset that has a useful life of 10 to 20 years? Has consideration been given to using a different system, for instance, a monthly or quarterly basis?

**Mr. Poddar:** Yes, there was a comprehensive review of the capital cost allowance in 1975 where we tried to strike the rates in some conformity to the economic depreciation rates, and the rates have been reviewed continually as taxpayers have identified problems. If the obsolescence or depreciation on particular assets is faster than what is allowed in the tax system, the government makes changes to those rates from time to time.

**Senator Cook:** Bearing out this point, the automotive dealers came before us and they said that this change in the rates was going to have a disastrous effect on the rental car business. They told us that you had been good enough to tell them that, in the long run, it did not make any difference, but they did not agree with that and said it did make a lot of difference. I do not think they are being capricious because in my opinion it does make some difference. I cannot recapitulate the evidence because it was somewhat complicated. Am I correct in recalling that they said that for short-term leases this would have a disastrous effect?

**Senator McIlraith:** Yes.

**Senator Cook:** Do you still say it has no effect as far as short-term leasing is concerned?

**Mr. Jenkins:** It has some effect, but I am saying that the magnitude of that effect would not be the thing that is responsible for the downturn in the automobile industry.

**Senator McIlraith:** Mr. Poddar, a few moments ago in dealing with this change from 30 per cent to 15 per cent, if I understood you correctly, you said you were only changing the timing. I am at a loss to understand that, because the car leasing business is operating on a three-year term which, by the nature of the business, it has to. If I take 30 per cent and multiply it by three years that comes to 90 per cent depreciation. If I only get 15 per cent in the first year, and I only have three years to go and add that up, it comes to 75 per cent depreciation. Therefore, I get less depreciation allowance by the time I have to get rid of that automobile. It is something more than just changing the timing. It does affect the actual cash they have to produce in that business. I do not follow you on that point.

**Mr. Poddar:** We have the declining balance system in Canada.

**Senator McIlraith:** I realize that.

**Mr. Poddar:** Let me take the two-year example. Under the previous system you would have received \$30 depreciation in the first year and \$21 in the second year. Under the new system you get \$15 in the first year and you get \$25.50 in the second year. Therefore, in the second year you are already

[Traduction]

immobiliers ainsi que les automobiles et le matériel mobile, ou encore sur l'actif utilisé dans l'exploitation forestière ou dans certaines autres industries, où la dépréciation est plus rapide par rapport à un actif dont la durée utile est de 10 à 20 ans? A-t-on envisagé d'utiliser un système différent: par exemple, procéder sur une base mensuelle ou trimestrielle?

**M. Poddar:** Oui, en 1975, nous avons fait une vaste étude sur les déductions pour amortissement et avons essayé de modifier les taux conformément aux taux de la dépréciation économique et les taux sont revus au fur et à mesure que les contribuables décèlent des problèmes. Le vieillissement ou la dépréciation d'éléments d'actif particuliers est plus rapide que ce qui est autorisé dans le système fiscal. Le gouvernement apporte des modifications à ces taux de temps à autre.

**Le sénateur Cook:** A ce sujet, les marchands d'automobiles qui ont comparu devant nous nous ont affirmé que cette modification des taux allait avoir des effets désastreux sur le secteur de la location d'automobiles. Ils nous ont affirmé que vous aviez été assez bon pour leur dire qu'à long terme, cette modification ne faisait pas de différence, mais ils n'étaient pas d'accord. Ils ont même affirmé le contraire et je ne pense pas que ce soit par caprice. Effectivement, je pense que cela fait une certaine différence. Je ne peux récapituler les témoignages produits, car ils étaient assez compliqués. Mais si je ne m'abuse, ils ont affirmé que cette modification aurait des effets désastreux sur les locations à court terme.

**Le sénateur McIlraith:** C'est juste.

**Le sénateur Cook:** Affirmez-vous toujours que cette modification n'influe pas sur les locations à court terme?

**M. Jenkins:** Elle a une certaine incidence, mais je ne pense pas que ce soit l'ampleur de ces répercussions qui explique la baisse enregistrée dans l'industrie de l'automobile.

**Le sénateur McIlraith:** Monsieur Poddar, au sujet de ce passage de 30 à 15 p. 100, si je vous ai bien compris, vous avez dit aussi il y a quelques instants que vous n'aviez fait que modifier l'aspect temporel de la question. Si je ne m'abuse, l'industrie de la location d'automobiles fonctionne sur une base de trois ans, comme il se doit étant donné la nature même de cette industrie. Si je prends 30 p. 100 et le multiplie par trois ans, j'arrive à 90 p. 100 de dépréciation. Si on n'obtient que 15 p. 100 la première année et qu'on n'ait que trois ans, au bout du compte, cela fait 75 p. 100 de dépréciation. On a donc obtenu une déduction pour amortissement moindre une fois qu'on a dû se débarrasser de l'automobile. C'est plus qu'une simple modification de temps. Sa modification touche le montant réel de liquidité qu'on doit produire dans ce secteur. Je ne vous suis pas très bien sur cette question.

**M. Poddar:** Au Canada, nous avons un système de balance descendante.

**Le sénateur McIlraith:** Je le sais.

**M. Poddar:** Prenons l'exemple des deux ans. Dans l'ancien système, vous auriez reçu une dépréciation de 30 \$ la première année et de 21 \$ la seconde. Dans le cadre du nouveau système, ce serait 15 \$ la première année et 25.50 \$ la seconde. Donc, la deuxième année, vous êtes déjà de 4.50 \$ en avance.



[Text]

\$4.50 ahead. In the third year also you get a larger amount than you would have received under the pre-budget system.

**Senator McIlraith:** Would you take \$100 and go through the three years of the car leasing business and take me through those figures on your declining balance?

**Mr. Poddar:** You will have to give me a few minutes to make my calculations.

**Senator Godfrey:** May I ask a question in the meantime? Was there any evidence as to a distortion depending on the time of year? Were people buying all their cars in November and December in order to get this tax break?

**Mr. Jenkins:** No, I think it is fair to say that in the automobile leasing industry they buy their cars throughout the whole year. Perhaps with a new model there may be some changing at the end of the year. There is an incentive to do that but, in fact, if an industry does buy it throughout the whole year, then the half-year rule gives you exactly the same result as if you had proration by month. We had seriously thought about proration, giving the CCA according to the month in which the person purchased the item, but that posed administrative problems for Revenue Canada. In fact, the half-year rule may be slightly more generous than that because there is still an incentive for people to move their transactions toward the last half of the year and receive slightly more CCA than the proration system would give them.

**Senator Cook:** Not slightly more than the present system?

**Mr. Jenkins:** No, but more than the proration system according to the number of months.

**Senator McIlraith:** If you encouraged them to take that advantage in the last half of the year, it follows then that you have discouraged them from buying during the other part of the year and you are disrupting the economic control in their business depending on the particular business they are in.

**Mr. Jenkins:** There is less of that distortionary effect now than there was before.

**Senator McIlraith:** Is that from the point of view of the tax collector or from the point of view of the user?

**Mr. Jenkins:** Just in terms of whether the tax system affects their decision of when the purchase it.

**The Chairman:** To follow up Senator McIlraith's point, are we talking, in the tax system, of degrees of distortion, to justify or not to justify something?

**Mr. Jenkins:** I would like some word other than "distortion."

[Traduction]

La troisième année, vous obtenez un montant supérieur à ce que vous auriez reçu dans le cadre du système antérieur au présent budget.

**Le sénateur McIlraith:** En prenant à titre d'exemple la somme de 100 \$, pourriez-vous m'expliquer ce qui se passe pendant les trois années suivant l'acquisition d'une voiture en crédit-bail et m'expliquer quels chiffres apparaissent dans votre bilan avec l'amortissement dégressif.

**M. Poddar:** Vous devrez m'accorder quelques minutes pour que je fasse des calculs.

**Le sénateur Godfrey:** Puis-je poser une question entre-temps? Aviez-vous raison de croire qu'il y avait davantage d'achats à une époque précise de l'année? Est-ce que les gens achetaient tous leurs autos en novembre et en décembre afin d'obtenir cette déduction fiscale?

**M. Jenkins:** Non, je crois qu'il est juste de dire que dans l'industrie du crédit-bail d'automobiles, ils achètent leurs voitures sur toute l'année. Il se peut qu'ils remplacent des voitures quand un nouveau modèle est mis en marché. Ils sont en quelque sorte incités à le faire, mais en réalité, si une industrie achète ses voitures sur toutes l'année, alors la règle de la demi-année vous donne exactement le même résultat que s'il y avait amortissement proportionnel au mois. Nous avons songé sérieusement à établir une règle d'amortissement au prorata, en accordant la DPA pour le mois dans lequel la personne a acheté le bien, mais cela pose un problème administratif pour le ministère du Revenu national. En fait, la règle de la demi-année peut être légèrement plus généreuse parce qu'elle incite toujours les gens à déplacer leurs transactions vers la dernière moitié de l'année et recevoir un peu plus de DPA qu'ils ne l'auraient fait en vertu du système d'amortissement au prorata.

**Le sénateur Cook:** Ce ne serait pas plutôt un peu plus qu'en vertu du système actuel?

**M. Jenkins:** Non, mais plus qu'avec le système d'amortissement proportionnel au nombre de mois.

**Le sénateur McIlraith:** Si vous les avez encouragés à profiter de cet avantage pendant la dernière moitié de l'année, il s'ensuit que vous les avez incités à ne pas acheter pendant les autres mois de l'année et vous perturbez le contrôle économique qu'ils ont sur leur entreprise, selon la nature de celle-ci.

**M. Jenkins:** Il y a moins d'effets de distorsion maintenant qu'il n'y en avait auparavant.

**Le sénateur McIlraith:** Pour le percepteur d'impôt ou pour l'utilisateur?

**M. Jenkins:** Il s'agit tout simplement de savoir si le régime fiscal a une incidence sur leur décision d'acheter à tel ou tel moment.

**Le président:** Pour faire suite à la question soulevée par le sénateur McIlraith, parlons-nous, en ce qui a trait au régime fiscal, de degrés de distorsion qui permettent de justifier telle mesure plutôt qu'une autre?

**M. Jenkins:** J'aimerais qu'on utilise un autre mot que «distorsion».

[Text]

**The Chairman:** It is your word. I did not use it.

**Mr. Jenkins:** That is right. If they purchase it in the last half of the year, that degree of incentive has been reduced.

**Senator Cook:** Referring to the rental business, I think there is another reason why they would want to buy in the latter part of the year. A new model car would likely mean more to the consumer than to the rental business. It is not only the tax but the requirement of the business that comes into it too, after the new models come out.

**Senator Lang:** Are we not really talking about a cash flow problem? In other words, the government is going to pull its cash flow forward and slow the cash flow of the taxpayer. In large operations, that slowdown is going to have minimal effect but on the little man with a small business, or a small car dealership, it can put him out of business. He cannot finance that cash flow and certainly not at what even the government could finance it at today.

**Mr. Jenkins:** In the case of a small business, the cash flow impact is smaller than for a large business.

**Senator Cook:** It is not proportionate.

**Mr. Jenkins:** The movement forward of the tax is a smaller absolute amount per car.

**Senator Godfrey:** And the depreciation allowance is not as important.

**Mr. Jenkins:** That's right.

**Mr. Poddar:** Senator, if I might answer your question about the car, under the pre-budget rules a car for \$100 would have received \$65.7 worth of depreciation in the first three years. Under the post-budget rules the car will receive \$58.5 worth of depreciation, for a difference of about \$7. You multiply that by the tax rate. If the tax rate is 25 per cent, that \$7 difference is worth \$1.75 on a \$100 car in the first three years. In the case of company taxable at 50 per cent, that \$7 difference is worth \$3.50, that is only in the first three years. There are some other technical adjustments that have to be made which may further reduce that difference. They will not increase it. They will further reduce this difference under the pre—and post-budget rules.

**Mr. Gillespie:** Your analysis ignores the time value of money.

**Mr. Poddar:** Yes.

**Mr. Gillespie:** So it will increase—

**Senator McIlraith:** It will increase it quite a bit.

**Mr. Poddar:** The other factors I have mentioned are the recapture and the dispositions in the year, because the rule works on the net acquisitions, and those I have not taken into

[Traduction]

**Le président:** C'est le mot que vous avez choisi. Ce n'est pas moi qui l'ai utilisé.

**M. Jenkins:** C'est exact. S'ils achètent dans la dernière moitié de l'année, le degré d'incitation est moindre.

**Le sénateur Cook:** Si nous parlons du secteur du crédit-bail, je crois qu'il y a une autre raison pour laquelle ils voudraient faire leurs achats dans la dernière moitié de l'année. Une voiture d'un nouveau modèle serait sans doute plus attrayante pour le consommateur que pour les entreprises de location. Il ne faut pas seulement tenir compte de l'impôt mais aussi des besoins de l'entreprise lorsque les nouveaux modèles sont mis en marché.

**Le sénateur Lang:** Ne parlons-nous pas en réalité du problème de la liquidité? Autrement dit, le gouvernement voudra toucher plus rapidement ses liquidités et ralentir le versement aux contribuables. Dans les grandes entreprises, le ralentissement n'aura qu'une incidence minimale mais pour le petit entrepreneur ou le petit concessionnaire de voitures, cela peut entraîner une faillite. Il ne peut pas financer pareille liquidité, et en tout cas, il n'aurait même pas de conditions aussi avantageuses que le gouvernement.

**M. Jenkins:** Dans le cas d'une petite entreprise, l'impact du facteur liquidité est moins élevé que pour les grandes entreprises.

**Le sénateur Cook:** Ce n'est pas proportionné.

**M. Jenkins:** Le relèvement de l'impôt représente une plus faible somme en termes absolus, par voiture.

**Le sénateur Godfrey:** Et la déduction pour amortissement est moins élevée.

**M. Jenkins:** C'est exact.

**M. Poddar:** Sénateur, si vous me permettez de répondre à votre question concernant la voiture, aux termes des règles établies avant la présentation du budget, il y aurait eu pour une voiture 65,7 \$ d'amortissement par tranche de 100 \$ pour les trois premières années. En vertu des règles établies dans le budget, la valeur de l'amortissement s'élèvera à 58,5 \$, soit une différence de 7 \$ environ. Vous multipliez cela par le taux de l'impôt. Si le taux de l'impôt est de 25 p. 100, cette différence de 7 \$ vaut 175 \$ sur une auto de 100 \$ pendant les trois premières années. Dans le second cas, si une société est imposable à 50 p. 100, la différence de 7 \$ vaut 3,50 \$. Cela ne s'applique que pendant les trois premières années. Il y a aussi d'autres corrections d'ordre technique qui doivent être faites et qui peuvent réduire davantage la différence. Celle-ci n'augmenterait pas. La différence entre les règles établies avant et après le budget serait davantage réduite.

**M. Gillespie:** Votre analyse ne tient pas compte de la valeur de l'argent par rapport au temps écoulé.

**M. Poddar:** Oui.

**M. Gillespie:** Elle augmentera donc...

**Le sénateur McIlraith:** L'augmentation sera substantielle.

**M. Poddar:** Les autres facteurs dont j'ai parlé sont la récupération de l'amortissement et les cessions pendant l'année, parce que la règle s'applique aux acquisitions nettes, et je



[Text]

account. They will vary from company to company: how many cars it is buying and selling during the year. For a new business, which buys just one car and stays there, in the first three years the change in depreciation over three years is \$7, and the tax value of that—

**The Chairman:** Mr. Poddar, when we talk about the leasing business, it is idle to talk about one car.

**Senator Cook:** That \$7 is \$700 on a \$10,000 car; so at the end of the three years the owner, who can't put his three-year-old car in the rental business any longer and has to sell it, has to get \$700 more to break even.

**Mr. Poddar:** The \$700 is the difference in the value of the tax write-offs. The extra tax on that amount is only \$175 for those taxable at 25 per cent, and \$350 for those taxable at 50 per cent.

**Senator McIlraith:** But he will, of course, have paid interest at a very high rate at the present time on that difference in all the years. In addition, he will have had to produce more, when you look at his cash flow, in that first year. It hits him very hard any way you work your figures out. We have a problem here. I found myself very much impressed and concerned with some of the evidence we have heard on this subject. I want to isolate the car leasing business. In the figures you have given us in the various budget papers as to what this change in tax would produce, in making up that figure did you have a figure for the car leasing business alone, or was it done in a blanket way?

**Mr. Poddar:** No. The figures we have are by the depreciation classes. Under the Income Tax Act you have a number of classes, such as class 7, class 8 or class 29. Taxpayers do not report the breakdown of individual assets within each class. Under the 30 per cent class you have a range of other assets. We can go into it by industry, for example, and we can assume that is the case of the car leasing industry most of the assets in the 30 per cent class would be cars. For some other industry, such as construction, most of the assets in the 30 per cent class, could consist of construction equipment. You can get at the car leasing volume through that mechanism.

**Senator McIlraith:** How far did you go in arriving at the global figure used in your budget papers? How far did you go in seeking to break it down by particular industries within the class?

**Mr. Poddar:** In a fair amount of detail.

**Senator McIlraith:** Coming back to my point, which I am persistent about, concerning the car leasing business, did you get it specifically isolated in any way?

[Traduction]

n'en ai pas tenu compte. Elles varieront d'une société à l'autre: combien de voitures achète-t-elle et vend-t-elle pendant l'année. pour une nouvelle entreprise qui se contente d'acheter une seule voiture, la modification au titre de l'amortissement sur une période de trois années est de \$7, et la valeur fiscale de cette dépréciation...

**Le président:** Monsieur Poddar, lorsque nous parlons de l'industrie du crédit-bail, il est inutile de parler d'une seule voiture.

**Le sénateur Cook:** Cette somme de \$7 représente \$700 pour une auto de \$10,000; ainsi, à la fin des trois années, le propriétaire, qui ne peut pas continuer de louer une voiture vieille de trois ans et doit donc la vendre, doit recevoir \$700 de plus pour ne rien perdre.

**M. Poddar:** Ces \$700 représentent la différence dans la valeur de l'amortissement fiscal. L'impôt supplémentaire sur ce montant est de \$175 seulement pour ceux imposés à 25 p. 100, et de \$350 pour ceux qui sont imposés à 50 p. 100.

**Le sénateur McIlraith:** Cependant, il aura payé pendant toutes ces années des intérêts actuellement très élevés sur la différence. En outre, il aura été obligé de produire davantage, si vous songez à ses liquidités, pendant la première année. Peu importe vos calculs, il sera durement touché. Nous avons un problème. J'ai été très impressionné et inquiet quand j'ai entendu certains des témoignages à ce sujet. Je veux parler uniquement des entreprises de location de voitures. Si nous prenons les chiffres que vous nous avez donnés dans les divers documents budgétaires en ce qui concerne les modifications du régime fiscal, lorsque vous avez fait vos calculs, aviez-vous un chiffre pour la seule entreprise de location de voitures, ou si les calculs étaient globaux?

**M. Poddar:** Non, les chiffres que nous avons correspondent aux catégories d'amortissement. En vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu, vous avez de nombreuses catégories, telles les catégories 7, 8 ou 29. Le contribuable ne tient pas compte de la ventilation de l'impôt des particuliers sur les actifs de chaque catégorie. Dans la catégorie de 30 p. 100, vous avez toute une autre série d'éléments d'actif. Nous pouvons prendre une industrie à la fois, par exemple, et nous pouvons supposer que l'industrie de la location de voitures aurait consacré tout son actif à l'achat de voitures dans une proportion de 30 p. 100. D'autres industries comme celle de la construction, dans une catégorie de 30 p. 100, investirait dans l'achat d'équipement de construction. En utilisant ce mécanisme, vous pouvez vous faire une idée du volume pour la location de voitures.

**Le sénateur McIlraith:** Jusqu'où avez-vous poussé vos calculs pour obtenir le chiffre global utilisé dans les documents budgétaires? Quels efforts avez-vous faits pour tenter de ventiler les chiffres par industrie particulière à l'intérieur d'une même catégorie?

**M. Poddar:** Nous nous sommes rendus dans les détails.

**Le sénateur McIlraith:** Pour en revenir au point que j'ai soulevé, et sur lequel j'insiste, concernant l'entreprise de la location de voitures, l'avez-vous isolé d'une façon particulière?



[Text]

**Mr. Poddar:** We will have data for the car leasing industry and the assets in the 30 per cent class. In that class the car leasing industry may have assets other than automobiles, and we will not have that breakdown. However, we will have the data on all the assets that go into the 30 per cent class for the car leasing industry.

**Senator McIlraith:** It concerns me on two points: First, your figure may be defective if you put the industry out of business and there is no revenue coming from it. You may have reduced that source of revenue or caused it to either disappear or nearly disappear. That is one aspect of the matter. The other is the economic aspect in an employer relating it directly to employment, or putting an already troubled industry into further difficulty by causing it to have cash flow problems which it cannot handle in today's economic climate. That is where my concern lies. If you could give me any help relating to the car industry, if that is as far as you can go, or the car leasing industry, I would appreciate it. I do not include the heavy machinery leasing industry in that, but just the automobile leasing business. Can you go further into that in a specific way?

**Mr. Poddar:** We will try to provide any information we have on our files.

**Senator McIlraith:** Have you seen the evidence given by the FADA?

**Mr. Poddar:** Yes. In fact, if I recall correctly, one of the spokesmen for the association commented in the *Globe and Mail* that they agreed with the philosophy of the measure.

**Senator McIlraith:** I believe that was a different man. That was a fellow from Edmonton or northern Alberta.

**Mr. Poddar:** I have forgotten the name, but it was mentioned that they agreed with the concept and philosophy of the measure, but that they were in a very difficult situation at the moment—I guess most industries are at the moment. Their concern was that it came at the wrong time. Had it come earlier, when they were in a robust condition, they could have absorbed the tax increase.

**Senator Murray:** They had an alternative to propose, as I recall.

**Senator Molson:** Mr. Chairman, Mr. Poddar mentioned that the dealers have other assets apart from automobiles. I would like to ask him if they took into consideration that the automobiles of automobile dealers are their inventory. They are not other assets. They mentioned the point of their on-road vehicles, delivery trucks, tow trucks, parts, and so on, which are under the same rates of depreciation; but their automobiles represent their actual inventory. Has that been taken into account?

[Traduction]

**M. Poddar:** Nous aurons des données pour l'industrie de la location de voitures et les actifs dans la catégorie des 30 p. 100. Dans cette catégorie, l'industrie de la location de voitures pourrait avoir des éléments d'actif autres que des voitures, et nous ne pourrions pas vous donner la ventilation. Cependant, nous aurons les données sur tous les actifs qui entrent dans la catégorie des 30 p. 100 pour l'industrie de location de voitures.

**Le sénateur McIlraith:** Cela m'inquiète à deux égards: d'abord, votre chiffre peut être faussé si vous poussez l'entreprise à la faillite et qu'elle ne produit plus de revenus. Il se peut que vous ayez réduit cette source de revenu ou que vous ayez été responsable de sa disparition totale ou partielle. C'est là un aspect de la question. L'autre est une question d'ordre économique en ce sens que l'employeur peut en faire subir les conséquences aux employés ou vous pourriez aggraver les problèmes d'une industrie en lui créant des problèmes de liquidité qu'elle ne pourrait pas surmonter étant donné la conjoncture économique actuelle. Voilà ce qui m'inquiète. Si vous pouviez me donner des renseignements concernant l'industrie de l'automobile, si vous ne pouvez faire mieux, ou sur l'industrie de la location de voitures, je vous en saurais gré. Je n'inclus pas dans ma question l'industrie de la location de machines lourdes, mais seulement l'industrie de la location de voitures. Pouvez-vous me donner d'autres renseignements à cet égard?

**M. Poddar:** Nous tenterons de vous fournir tous les renseignements que nous avons dans nos dossiers.

**Le sénateur McIlraith:** Avez-vous vu les témoignages donnés par la FADA?

**M. Poddar:** Oui. En fait, si ma mémoire est bonne, l'un des porte-parole de l'Association a dit dans le *Globe and Mail* qu'ils étaient d'accord avec le principe de la mesure.

**Le sénateur McIlraith:** Je crois qu'il s'agit de quelqu'un d'autre. Il s'agissait d'un monsieur de Edmonton ou du Nord de l'Alberta.

**M. Poddar:** J'ai oublié le nom, mais on disait qu'ils étaient d'accord avec le concept et le principe de la mesure, mais qu'ils étaient en situation précaire à l'heure actuelle. Je crois que la plupart des industries ont des problèmes. Ils estimaient que cette mesure avait été adoptée à un moment peu opportun. Si la mesure avait été appliquée plus tôt, lorsqu'ils étaient en position solide, ils auraient pu absorber les augmentations de taxe.

**Le sénateur Murray:** Ils avaient une solution de rechange à proposer, si je me souviens bien.

**Le sénateur Molson:** Monsieur le président, M. Poddar a mentionné que les concessionnaires ont d'autres actifs à part les automobiles. J'aimerais lui demander s'ils ont tenu compte du fait que les automobiles que possèdent les concessionnaires font partie de leur stock. Il ne s'agit pas d'autres éléments d'actif. Ils ont mentionné leurs véhicules routiers, leurs camions de livraison, leurs dépanneurs, les pièces, etc., auxquels s'appliquent les mêmes taux d'amortissement; mais leurs voitures constituent leur stock réel. A-t-on tenu compte de ce fait?

[Text]

**Mr. Poddar:** They are not defined as inventory for tax purposes. They are a depreciable property. If they were an inventory, they would not get any write-off at all.

**Senator Molson:** That is in definition, but in practice the automobiles represent their inventory.

**Mr. Poddar:** Yes.

**Mr. Birk:** Mr. Poddar, you suggested that the government was faced with raising a certain amount of revenue which had to come from somewhere and this was one area. In fact, the capital cost allowance adjustment is the largest source of additional revenue. It is useful to keep in mind that this does have an important effect on all businesses, but in particular certain businesses where the capital cost allowance that is being claimed as an expense in a year is a major item. Would it be fair to say that this change will affect certain companies and also individuals much more heavily than, in general, certain other businesses where the capital cost allowance is, as a percentage, much less an expense than in a business such as car and other leasing, and perhaps certain other industries? That is the first point.

Then you mentioned that over three years the difference is very small; however, in an on-going business you do not measure the purchase and disposition of assets over three years. On an on-going basis I would suggest that the additional investment which the businessman has to make is a permanent change, since he is continuing to grow, and each acquisition he is making on an annual basis is always limited by this one-half of the normal rate. Therefore, on a permanent basis the investment that the businessman has to make is much greater than it was before; otherwise, there would not be more revenue to the government.

**Mr. Poddar:** To answer your question, yes, the impact of the CCA change is different from that of other possible changes. For example, the CCA change has a smaller impact on the small business sector than on the large business sector, because one dollar change in the write-off is worth only 25 cents to the small business, and 50 cents to the large business. That is one effect.

The second effect is this. Suppose you increase the corporate surtax. Corporate surtax only affects those companies which are taxable. Now, there are many companies that are quite profitable, but, because of the available write-offs, are not paying any taxes. A change in the CCA impacts on the non-taxable profitable companies as well as on taxable profitable companies, while an increase in the corporate surtax only impacts upon taxable profitable companies. One of the considerations in going to a CCA change was to spread that tax burden more widely, rather than concentrating it on only the taxable companies.

**Mr. Birk:** But the effect thereof is different for the various companies, because the percentage of their capital cost allowance of total income is much greater in some cases than in others; and also, if the main reason for the change is that the

[Traduction]

**M. Poddar:** Ils ne sont pas définis en tant que stocks aux fins de l'impôt. Ils constituent un bien amortissable. S'il s'agissait du stock, ils n'auraient droit à aucun amortissement.

**Le sénateur Molson:** Il s'agit d'une question de définition, mais en pratique les voitures constituent leur stock.

**M. Poddar:** Oui.

**M. Birk:** Monsieur Poddar, vous avez dit que le gouvernement devait trouver des recettes et que celles-ci devaient provenir d'une source quelconque et que c'en était une. En réalité, le rajustement de la déduction pour amortissement représente la plus importante source de recettes supplémentaires. Il ne faut pas oublier que cela influe considérablement sur toutes les entreprises, mais en particulier sur certaines d'entre elles pour qui la déduction pour amortissement déclarée comme dépense dans une année constitue un poste important. Serait-il juste de dire que cette modification touchera plus durement certaines sociétés et certains particuliers, en général, que d'autres entreprises où la déduction pour amortissement est, en pourcentage, une dépense moins importante que pour une entreprise comme la location de voitures ou autres et même pour certaines autres industries? Voilà la première observation que je voulais faire.

Vous avez ensuite dit que la différence est minime sur une période de trois ans. Dans une entreprise normale, toutefois, on n'évalue pas l'achat et la vente d'actifs sur trois ans. D'ordinaire, les entreprises en expansion doivent constamment augmenter leurs investissements et donc leur marge brute d'auto-financement. Par conséquent, les achats effectués au cours d'une année sont toujours en fonction de cette déduction qui n'est plus que la moitié du taux normal. Les investissements nécessaires pour soutenir la croissance d'une entreprise doivent donc être beaucoup plus élevés qu'avant le budget, sinon la mesure ne permettrait pas au gouvernement d'augmenter ses revenus.

**M. Poddar:** En effet, l'impact du changement de la DPA diffère de celui qu'aurait eu le changement d'un autre élément de revenu; par exemple, le changement apporté à la DPA a moins d'incidence sur le secteur des petites entreprises que sur celui des grandes entreprises étant donné que les déductions pour amortissement représentent 25c. pour les petites entreprises et 50c. pour les plus grandes. Voilà une différence.

En voici une deuxième. Supposons qu'on augmente la surtaxe sur les sociétés. Celle-ci ne s'applique qu'aux sociétés qui ont un revenu imposable. De nombreuses sociétés sont rentables, mais elles ne paient aucun impôt étant donné qu'elles peuvent amortir certaines sommes. Une modification de la DPA influe sur les sociétés rentables non imposables ainsi que sur celles qui sont imposables qu'une augmentation dans la surtaxe sur les sociétés ne touche que les sociétés rentables imposables. En modifiant la DPA, on a voulu faire partager plus équitablement le fardeau fiscal plutôt que d'en faire porter tous le poids aux sociétés imposables.

**M. Birk:** Mais l'incidence de ce changement n'est pas le même pour toutes les sociétés étant donné que la déduction pour amortissement en tant que pourcentage des dépenses totales est beaucoup plus grande pour certaines d'entre elles.



[Text]

accelerated capital cost allowance for certain classes, such as class 29 with a 50 per cent rate straight-line, and maybe class 22, which has a 50 per cent diminishing balance rate, is excessive in the first year, the same effect would not apply in certain other classes, such as class 10 or class 5, where the rates are more related to the actual wear and tear on the assets.

**Senator Cook:** You used the expression "profitable companies are not taxed." What kind of companies are they?

**Mr. Poddar:** A very good example is the oil and gas sector. Because of the exploration and development write-offs their taxable income is zero, even though they are making profit.

**The Chairman:** Mr. Poddar, I notice that in the budget papers, "The Budget in More Detail", when you are attempting justification of an item you follow a practice of citing examples. When you are dealing with this question of CCA, and the write-off change from 30 to 15 per cent, what kind of example do you cite? You say, on page 42:

For example, a piece of manufacturing machinery that qualifies for the accelerated two-year write-off can, in fact, be fully written off in 13 months if purchased in the last month of a year.

Now, with regard to this kind of procedure, as I recall the evidence given by Mr. Jenkins, and possibly even by you, and other witnesses who have appeared before us, it was that their purchases in the automotive leasing industry were spread pretty evenly over the whole year; so why do we get, as a typical sort of illustration, something that has no bearing, in the first place, as to rate? If you simply look at the 30 per cent diminishing balance rate and see what is under it, why do we get into the two-year write-off? Why do we lean in that direction? The only conclusion I could come to was that the approach was that the thing was either black or white, and you could only deal with those two extremes.

**Mr. Poddar:** No, senator. In fact, we say, in the papers—I cannot pinpoint exactly where—that the half-year depreciation rule is the equivalent of prorating by the number of months the asset was held during the year, and the prorating rule is the equivalent of the half-year rule only if the assets are bought throughout the year in an even fashion. It is implied that for the economy as a whole the assets are acquired throughout the year.

**The Chairman:** My question is not related to the arithmetic, and the figures that you use. I want to know why, in order to illustrate or justify the reduction in the 30 per cent class in the first year to 15 per cent, you refer to a class where there is manufacturing machinery and a two-year write-off. Does that manufacturing machinery, according to any evidence you have collected, have a longer life in terms of shrinkage in value than the automobile?

**Mr. Poddar:** I don't follow your question. The machine is typically depreciated by companies on their own books at the

[Traduction]

En outre, on ne peut pas justifier le changement en soutenant que l'amortissement accéléré pour certaines catégories comme les catégories 29, avec un taux fixe de 50 p. 100, et peut-être 22, qui jouissaient d'une réduction de 50 p. 100, est excessive pendant la première année étant donné que l'effet de distorsion auquel vous avez fait illusion ne s'applique probablement pas pour certaines autres catégories comme les catégories 10 ou 5 où les taux d'amortissement sont beaucoup plus réalistes compte tenu de la désuétude et de l'usure effectives des actifs.

**Le sénateur Cook:** Vous avez dit que certaines sociétés profitables ne sont pas imposées. De quelle sorte de société s'agit-il?

**M. Poddar:** Les sociétés pétrolières et gazières constituent un très bon exemple. En raison des déductions pour amortissement à l'égard des activités d'exploration et d'exploitation, leur revenu imposable est nul même si elles réalisent des profits.

**Le président:** Monsieur Poddar, je constate que dans le document budgétaire intitulé «Le plan complet du budget» vous donnez des exemples pour justifier un élément de revenu. Voyons quel exemple vous donnez lorsque vous traitez de la réduction de 30 à 15 p. 100 de la DPA. On lit à la page 42:

Par exemple, une machine donnant droit à un amortissement accéléré sur deux peut en fait être entièrement amortie sur 13 mois si elle est achetée le dernier mois de l'année.

A ce sujet, si je me souviens bien de ce que nous ont dit M. Jenkins, et peut-être vous-même ainsi que d'autres témoins, les achats d'automobile dans l'industrie de location des voitures s'échelonnent assez uniformément sur toute l'année. Dans ce cas, pourquoi nous donne-t-on un exemple qui n'est pas pertinent? Si l'on considère simplement le taux de 30 p. 100 et d'amortissement d'un amortissement sur deux ans? Pourquoi allons-nous dans cette direction? J'en ai conclu que tout est blanc ou noir et qu'on aborde la question en fonction de ces deux extrêmes.

**M. Poddar:** Non sénateur. En fait, il est dit dans les documents budgétaires, je ne me rappelle pas exactement où, que la règle de la demi-annuité équivaut au calcul au prorata du nombre de mois au cours desquels l'entreprise a possédé l'actif et que la règle du prorata ne correspond à la règle de la demi-annuité que si les actifs sont achetés durant toute l'année. Il est sous-entendu que pour l'économie dans son ensemble, les actifs sont achetés pendant toute l'année.

**Le président:** Je ne mets pas en doute les chiffres que vous avancez. Je demande seulement pourquoi afin d'illustrer ou de justifier la réduction à 15 p. 100 de la déduction de 30 p. 100 au cours de la première année, vous faites allusion aux machines et à un amortissement sur deux ans. Est-ce que des preuves vous permettent de conclure que les machines ont une durée utile plus grande que les automobiles?

**M. Poddar:** Je ne comprends pas votre question. Les entreprises elles-mêmes estiment à 20 p. 100 par année la déprécia-



[Text]

rate of 20 per cent per annum, but they are allowed a 50 per cent write-off under the tax system, and the half-year convention has the most dramatic impact on that type of asset.

**The Chairman:** But my question is not directed to that. We are not arguing about whether the 50 per cent is right or wrong. All I am asking is why you quote as an illustration or example this two-year situation that is different, when you are attempting to justify a reduction in the rate in the first year in respect of automobiles?

**Mr. Poddar:** Senator, I admit there is no explicit reference in the budget documents to the automobile sector. This was a broad measure that affected all purchases of assets. Some examples had to be chosen in order to illustrate the impact and justify why the change was necessary. We did not talk about the automotive industry because—

**The Chairman:** Let us see what you say here now, just so that you can check it and read it at your leisure. The heading is, "The Budget in More Detail". This was tabled in the House of Commons on November 12, 1981. If you look at page 42 you will see a heading, "Half-Year Convention". In the first paragraph under that heading we see the following statement:

This results in substantially larger capital cost allowance deductions than can be justified on the basis of actual wear and tear and obsolescence of assets.

I understood that Mr. Jenkins, in answering my earlier questions, had agreed with me that the relationship of the 30 per cent to the price that the marketplace puts on an automobile is a reasonable recognition of wear and tear. Mr. Jenkins, if you did not mean that, you had better say so now.

**Mr. Jenkins:** I think there are two issues here. One is that of the appropriate depreciation rules that are to be applied to different classes of assets. A second issue is, how do we treat this first year problem? What depreciation do we give to an asset that is purchased through the year?

**The Chairman:** Let me interrupt. You are doing exactly what the budget papers are doing; that is, you are broadening out the scope of your answer. What I want to know is whether what you have said here, namely, that the larger capital cost allowance deductions cannot be justified on the basis of actual wear and tear, applies in connection with automobiles.

**Mr. Jenkins:** In the case of a lot of rental automobiles it probably does not apply—for daily rentals.

**The Chairman:** Now you can understand my reference to the approach being either black or white. If you are within that umbrella in approaching it, then whatever remedy is provided, it applies to everybody, whether he should be under the umbrella or not. Thirty per cent is not enough, in that classification, to push the automobile in with other types of assets where your statement might be justified.

**Senator Cook:** That plus the fact, Mr. Chairman, that the change makes no difference, or so they tell us.

**The Chairman:** I could perhaps give you 10 or 12 examples of where this exact procedure has been followed in the budget

[Traduction]

tion des machines alors qu'ils ont droit à une dépréciation de 50 p. 100 en vertu du régime fiscal et la règle de la demi-annuité a une incidence plus grande sur ce genre de biens.

**Le président:** La question que je vous ai posée n'est pas en vue d'établir si la déduction de 50 p. 100 est justifiée ou non. Tout ce que je vous demande est pourquoi on donne en exemple le cas d'un bien déprécié sur deux ans alors qu'on essaie de justifier une réduction du taux d'amortissement dans la première année pour les voitures?

**M. Poddar:** Je reconnais, sénateur, que les documents budgétaires ne font pas explicitement mention du secteur automobile. Cette mesure touche tous les achats de biens. Il fallait choisir des exemples pour illustrer l'incidence de la mesure et justifier le changement. Nous n'avons pas parlé de l'industrie automobile parce que...

**Le président:** Voyons ce qu'il est dit dans le document intitulé «Le plan complet du budget» déposé à la Chambre des communes le 12 novembre 1981 afin que vous puissiez vous y reporter. A la page 42, sous la rubrique «Règle de la demi-annuité» il est dit au premier paragraphe:

Il en résulte une DPA sensiblement plus élevée que celle justifiée par l'usure et la désuétude effectives des biens.

J'ai cru que M. Jenkins avait convenu avec moi que la dépréciation de 30 p. 100 admise sur le marché des automobiles équivaut sensiblement à la désuétude et à l'usure du bien. Monsieur Jenkins, il vaudrait mieux que vous le disiez maintenant si vous n'êtes pas d'accord à ce sujet.

**M. Jenkins:** Je crois qu'il y a eu deux points en cause. L'un porte sur les règles raisonnables de dépréciation se rapportant à différentes catégories de biens. Le deuxième porte sur la façon de traiter le problème de la première année. Quel pourcentage de dépréciation accorde-t-on à un bien qui est acheté pendant l'année?

**Le président:** Permettez-moi de vous interrompre. Vous faites exactement ce que font les documents budgétaires, c'est-à-dire que vous élargissez la portée de votre réponse. Ce que je désire savoir est si ce que vous avez dit c'est-à-dire que des déductions pour amortissement plus importantes ne se justifient pas compte tenu de la désuétude et de l'usure effectives des biens s'applique aux voitures.

**M. Jenkins:** Elles ne s'appliquent probablement pas pour la location quotidienne d'un grand nombre de voitures.

**Le président:** Vous comprenez donc maintenant ce que j'ai dit au sujet de l'approche fondée sur les cas extrêmes. Si un bien fait partie d'une certaine catégorie la règle s'applique dans son cas qu'elle soit justifiée ou non. La règle de 30 p. 100 n'est pas suffisante dans cette catégorie pour que votre déclaration s'y applique.

**Le sénateur Cook:** Outre le fait, monsieur le président, qu'on nous répète que le changement est minime.

**Le président:** Je pourrais vous donner peut-être dix ou douze exemples de ce genre de justification dans les documents

[Text]

papers in the so-called justifications. Why? Can we not concentrate on what the problem is and where the abuse lies, when you allege abuse? Everybody who comes within the description of that particular class is tarred with the same brush.

**Mr. Jenkins:** If it is a question of what is the appropriate CCA rule to give to this sector, I think it is a legitimate question to analyse. The point I wish to make is that there are two problems here. If the CCA rate is too low, that is fine.

**The Chairman:** Yes, but you are getting away from my question. My question is not whether you should go back and rewrite any of the rules in relations to capital cost allowance. I just want to know why we have this attempt to justify the automotive rate and the reduction by reference to items that are not in fact related.

**Mr. Jenkins:** I suppose the major classes of items do fall under that category. I suppose that if we had no limits on either the amount of paper put into documents or the amount of time we have we could deal with each issue in more detail. However, the simple practicalities of trying to explain what we are doing limit us to some degree.

**The Chairman:** It is not dealing with this issue to make the statement—in a paragraph where you are dealing with the reduction of 50 per cent in relation to capital cost allowance and where the 30 per cent factor is the annual rate—that the actual wear and tear and obsolescence of the assets do not support the rate that is allowed.

**Senator Cook:** The only uncontradicted evidence we have, Mr. Chairman, is that the market place accepts the present rates. We are told that there was very seldom any profit made on the disposition of an asset which had been written down; in other words, they did not get very much more than the written-down price of the asset.

**Mr. Jenkins:** I would like to make one point, and that is that the leasing companies in fact have fairly substantial deferred taxes, so that in their financial statements they indicate that the present CCA rule for tax purposes is more generous than the one they use for their financial statements. I am not saying they are of large magnitude, but in fact they do exist.

**Mr. Gillespie:** Before we leave the area of capital cost allowance, I wanted to ask the witnesses whether, in proposing these rules, they had made any study of the effect of these rules on the incentive for businesses to renew and modernize? I would also like to know whether these proposals would constitute any form of disincentive? If so, how important would that disincentive be?

**Mr. Jenkins:** As I stated earlier, given our revenue requirements for the next one, two, three years, we would not devise a tax that would have a lesser incentive effect on investment. I would be quite happy to get some advice as to whether there is any other way of collecting that amount of revenue and having a smaller effect on investment, but I do not think there is another way.

**The Chairman:** Yes; increasing the rate is one way.

[Traduction]

budgétaires. Pourquoi a-t-on procédé de cette façon? Pourquoi ne peut-on pas se concentrer sur les problèmes et les cas d'abus, le cas échéant? Tous les biens auxquels s'applique la description de la catégorie donnée sont traités de la même façon.

**M. Jenkins:** S'il s'agit d'établir quelle devrait être la bonne DPA pour ce secteur, je crois que c'est une question valable. Je voudrais simplement vous faire remarquer qu'il y a deux problèmes en cause. Si la DPA est trop basse, c'est très bien.

**Le président:** Oui, mais vous contournez ma question. Je ne vous demande pas s'il conviendrait de modifier les règles concernant la déduction pour amortissement. Je me demande simplement pourquoi on essaie de justifier la diminution de la réduction accordée à l'industrie automobile en donnant des exemples qui ne sont pas pertinents.

**M. Jenkins:** Je suppose que les biens importants font partie de cette catégorie. Si nous n'avions pas de contraintes d'argent ni de temps nous pourrions traiter des questions plus en détail. Néanmoins, de simples considérations pratiques nous empêchent d'expliquer autant que nous le voudrions les mesures que nous proposons.

**Le président:** C'est éviter le problème que d'affirmer—dans un paragraphe où il est question de la réduction à une demi-annuité la déduction pour amortissement et où le facteur de 30 p. 100 est le taux annuel—que l'usure et la désuétude effective des biens ne correspondent pas à la DPA accordée.

**Le sénateur Cook:** Le seul fait certain, monsieur le président, c'est que le marché accepte les taux actuels. On nous dit que la disposition d'un actif dont la valeur a été cotée donne très rarement lieu à des profits; en d'autres mots, on n'obtient pas beaucoup plus que le prix coté de l'actif.

**M. Jenkins:** Je voudrais insister sur un point, à savoir que les entreprises de crédit-bail peuvent reporter une partie substantielle de leur impôt de telle sorte que dans leur bilan financier ils signalent que la règle actuelle de la DPA aux fins fiscales est plus généreuse que celle utilisée pour dresser leur bilan. Je ne dis pas que cette différence est énorme mais simplement qu'elle existe réellement.

**M. Gillespie:** Avant de laisser la question de la déduction pour amortissement, je voudrais demander aux témoins si, avant de proposer cette règle, on a étudié ses effets de stimulation sur la rénovation et la modernisation des entreprises. J'aimerais aussi savoir si elle a un effet de non-incitation. Et dans l'affirmative, dans quelle mesure?

**M. Jenkins:** Comme je l'ai déjà déclaré, compte tenu de notre besoin de revenu pour les deux ou trois prochaines années, il n'était pas indiqué de songer à une mesure fiscale qui aurait pour effet de décourager les investissements. Je serais très heureux qu'on me conseille d'autres moyens à prendre pour aller chercher ces revenus sans avoir d'effet sur les investissements, mais je ne crois pas qu'il en existe.

**Le président:** Oui, l'augmentation du taux en est un.



[Text]

**Mr. Jenkins:** That has a bigger effect on investment, however, because it involves a longer time horizon. This is a tax increase moved forward, which, by itself, automatically decreases.

**The Chairman:** Yes, but there is no indication that it does not go on from year to year.

**Mr. Jenkins:** Its effect diminishes through time because this means that more CCA is provided later on.

**Mr. Gillespie:** Do I gather from your remarks that the thrust of the whole capital cost allowance rule change is the need for revenue?

**Mr. Jenkins:** Yes, I think that is obvious.

**The Chairman:** I think, gentlemen, that we have shaken this one to the point that any further discussion would simply be repetition.

**Senator Lang:** I was wondering, Mr. Chairman, whether Mr. Jenkins could tell us the administrative problems involved in allocating the depreciation on a monthly basis. Would not that be more equitable? Perhaps that procedure might be inconvenient to the bureaucracy.

**Mr. Jenkins:** We do not have an in-use rule in Canada. In other words, if a person is going to build a building, we allow the depreciation on the expenditures which are made during the year. In that kind of a construction type of asset, it is very difficult to determine how much expenditure has been made in January, February, March, April or May. In the United States, of course, the depreciation does not begin until the facility is in use, so that it is easier to handle. If the facility comes into use in January or February, you can start the clock running. On the engineering or construction type of assets, however, it would be an extremely difficult method.

I might emphasize that the half-year rule over the year is not as tight a rule, in terms of bringing forth tax revenue, as would be a prorating rule.

**Mr. Gillespie:** That is right.

**Mr. Jenkins:** It is an administrative problem, but National Revenue has certain real constraints on manpower.

**Mr. Gillespie:** In other words, the proration rule would have brought in even more revenue?

**Mr. Jenkins:** Yes.

**Mr. Gillespie:** Mr. Chairman, at the beginning of today's meeting we were talking about tax expenditures and we got sidetracked onto capital cost allowances. Before we move to another area, I would like to complete a few of the questions I had about tax expenditures.

In the budget paper entitled "Analysis of Federal Tax Expenditures for Individuals," one of the expenditures shown was the exclusion of one-half of capital gains. In your calculations of tax expenditures, did you take into consideration the inflation factor that must affect a capital gain?

[Traduction]

**M. Jenkins:** Une telle mesure influe davantage sur les investissements parce qu'elle est à plus long terme. Il s'agit en fait d'une hausse anticipée de l'impôt, qui, d'elle-même, diminue automatiquement.

**Le président:** Oui, mais rien ne permet de dire qu'elle ne se renouvellerait pas d'année en année.

**M. Jenkins:** Son effet diminue avec le temps car elle implique qu'une plus grande DPA est possible ultérieurement.

**M. Gillespie:** Dois-je comprendre que l'idée sous-jacente au changement de la règle de la déduction pour amortissement est le besoin de trouver d'autres revenus?

**M. Jenkins:** Oui, je crois que cela saute aux yeux.

**Le président:** Il me semble, messieurs, que nous avons épuisé la question et que nous ne pourrions à partir de maintenant que nous répéter.

**Le sénateur Lang:** Je me demandais, monsieur le président, si M. Jenkins pourrait nous parler des problèmes administratifs que poserait le calcul mensuel de l'amortissement. Cette méthode ne serait-elle pas plus équitable? Peut-être présente-t-elle des inconvénients pour les administrateurs.

**M. Jenkins:** Nous n'avons pas au Canada de règle sur l'utilisation effective d'un bien. Autrement dit, si quelqu'un veut construire un bâtiment, nous lui permettons d'amortir les dépenses faites en cours d'année. Dans le cas d'un bien de construction comme celui-là, il est très difficile d'établir le montant des dépenses effectuées en janvier, février, mars, avril ou mai. Aux États-Unis, certes, le calcul de l'amortissement ne commence que lorsque un bien est mis en service, et il est donc plus facile à administrer. Si le bien est utilisé en janvier ou février, vous pouvez vous mettre à compter. Mais dans le cas de biens d'ingénierie ou de construction cette méthode serait extrêmement difficile à appliquer.

Je voudrais souligner que la règle de la demi-annuité, par rapport à l'annuité entière, n'est pas aussi exigeante, du point de vue de l'avance d'un revenu fiscal, que le serait une règle de calcul proportionnel.

**M. Gillespie:** C'est vrai.

**M. Jenkins:** C'est un problème administratif, mais le ministre du Revenu est vraiment à court de main-d'œuvre.

**M. Gillespie:** Autrement dit, un calcul proportionnel aurait engendré plus de revenus?

**M. Jenkins:** Oui.

**M. Gillespie:** Monsieur le président, au début de la réunion d'aujourd'hui nous parlions de dépenses fiscales et nous avons ouvert une longue parenthèse sur les déductions pour amortissement. Avant de passer à un autre sujet, j'aimerais compléter plusieurs des questions que je voulais poser au sujet des dépenses fiscales.

Une de ces dépenses dont tient compte le document budgétaire intitulé «Analyse des dépenses fiscales fédérales destinées aux particuliers», est l'exonération de la moitié des gains en capital. Avez-vous tenu compte, dans vos calculs des dépenses fiscales, du facteur inflationniste auquel est soumis un gain en capital?



[Text]

**Mr. Poddar:** No.

**Mr. Gillespie:** You did not?

**Mr. Poddar:** No. Inflation affects all types of investment income as well as business income, interest income, dividends, and income on annuities. Capital gains are not unique in that regard. One could, under an appropriate concept of economic income, make allowance for inflation, but that would be so different from the actual Canadian tax system.

**The Chairman:** Why would it be so different?

**Mr. Poddar:** It would be so different because the whole concept of business taxation will be changed dramatically in inflation accounting is allowed for, because the depreciation system will no longer be based on historical cost; the recapture rules will no longer be based on historical cost; inventory accounting also changes, and the amount of interest write-off on the profit and loss statements also changes. Under inflation accounting, taxpayers should not be allowed to deduct all interest but only that part relating to real components of it.

**The Chairman:** You would not suggest that our income tax law is simple.

**Mr. Poddar:** No.

**The Chairman:** It might add a complexity; is that what you are saying? It might add another complexity?

**Mr. Jenkins:** Several.

**Mr. Poddar:** It will be a complete rewrite of the income tax legislation, when we go to that.

**The Chairman:** That is an inflationary statement, too.

**Senator Walker:** Mr. Chairman, the income tax law is not simple, but the drafters certainly have been.

**Mr. Gillespie:** Mr. Chairman, the next question I have with respect to tax expenditures has to do with another expenditure indicated as "dividend tax credit". In your calculations is there any offsetting entry made for the underlying tax paid by the corporation which paid the dividend.

**Mr. Poddar:** No. Again, if you go back to the tax expenditure account published in 1979, there is an extensive discussion as to what is an appropriate tax expenditure concept in the context of the dividend tax credit. If you look at the dividend tax credit as a mechanism for integrating corporate and personal taxes, it should not be defined as a tax expenditure; but there are a number of arguments why it does not fit into that category and why it should be called a tax expenditure.

**Mr. Gillespie:** So it is arguable whether it should be there or not. Is that the conclusion?

**Mr. Poddar:** Yes, but the dividend tax credit has no relation to the amount of taxes paid at the corporate level. If it were explicitly linked to the amount of corporate tax payable, as in the case of the United Kingdom, then it could not be called a tax expenditure. However, in Canada it is not linked to the

[Traduction]

**M. Poddar:** Non.

**M. Gillespie:** Vraiment?

**M. Poddar:** Non. L'inflation touche tous les types de revenu de placement, aussi bien les revenus d'affaire, les revenus d'intérêt, que les dividendes et les revenus de rentes et les gains en capital ne font pas exception à la règle à cet égard. On pourrait, selon une autre conception du revenu économique, tenir compte de l'inflation, mais ce serait adopter un point de vue tellement différent du régime fiscal canadien actuel.

**Le président:** Pourquoi cela serait-il si différent?

**M. Poddar:** Parce que toute la notion d'imposition des affaires serait entièrement modifiée si on tenait compte de l'inflation, la règle de l'amortissement n'étant plus alors fondée sur le coût d'acquisition; la récupération de l'amortissement ne serait plus fonction du coût d'origine. La comptabilisation des inventaires changerait aussi de même que le montant de l'intérêt amorti sur les profits et le bilan des pertes. Une comptabilité tenant compte de l'inflation ne permettrait pas aux contribuables de déduire tout l'intérêt mais seulement celui se rapportant aux composantes réelles de l'amortissement.

**Le président:** Voulez-vous dire que notre loi de l'impôt sur le revenu est simple?

**M. Poddar:** Non.

**Le président:** On la rendra donc plus complexe: est-ce bien cela? Elle deviendrait plus complexe?

**M. Jenkins:** De diverses façons.

**M. Poddar:** Si nous adoptions cette optique, il faudrait complètement refondre la législation de l'impôt sur le revenu.

**Le président:** Voilà aussi une déclaration inflationniste.

**Le sénateur Walker:** Monsieur le président, la loi de l'impôt sur le revenu n'est pas simple, mais ses rédacteurs ont certainement fait preuve de simplicité.

**M. Gillespie:** Monsieur le président, ma prochaine question au sujet des dépenses fiscales vise une autre de ces dépenses dite «crédit d'impôt pour dividendes». Dans vos calculs y a-t-il une forme de compensation prévue pour l'impôt caché payé par l'entreprise qui a versé le dividende?

**M. Poddar:** Non. Si vous vous reportez au document de 1979 sur les dépenses fiscales, vous y trouverez une discussion approfondie de ce qui peut être considéré comme une dépense au titre de crédit d'impôt pour dividendes. Si vous considérez l'exonération pour dividendes comme un mécanisme d'intégration de l'impôt d'un particulier et d'une entreprise, vous ne devriez pas la définir comme une dépense fiscale; mais plusieurs arguments militent contre cette intégration et plutôt en faveur de son classement comme dépense fiscale.

**M. Gillespie:** Son existence est donc discutable. Est-ce là votre conclusion?

**M. Poddar:** Oui, le crédit d'impôt pour dividende n'a aucun rapport avec le montant d'impôt payé au niveau de la corporation. S'il était directement fonction de cet impôt, comme c'est le cas au Royaume-Uni, il ne pourrait être appelé une dépense fiscale. Mais au Canada, il n'est pas relié au montant de

[Text]

amount of corporate tax payable. For example, many corporations pay no corporate income tax, and yet dividends from them qualify for the dividend tax credit.

**The Chairman:** You are referring to the practice.

**Mr. Poddar:** Yes, Mr. Chairman.

**The Chairman:** What would it require in order to do this? Would it require an amendment to the income tax law?

**Mr. Poddar:** Yes.

**The Chairman:** Well, at certain times of the year it seems easy enough to bring forward amendments. Would another amendment, to reflect this situation which Mr. Gillespie is talking about, be so difficult to frame.

**Mr. Poddar:** I don't follow you, Mr. Chairman.

**Mr. Jenkins:** Are you suggesting changing the dividend tax credit to make it relate to the actual corporate taxes paid.

**The Chairman:** I am not suggesting anything. I was interpreting Mr. Poddar's statement that it is not provided, and I take it he was justifying the fact that there was no such provision and therefore you don't talk about it.

**Mr. Poddar:** No, Senator. I was trying to explain why the dividend tax credit is defined as a tax expenditure. If the dividend tax credit were related to the amount of taxes paid by the corporation, then perhaps it could be taken out of the list of tax expenditures; but because it is not related to the amount of taxes paid by the corporation it is really an incentive for individuals to own equity stock in Canada, and that is why it is called a tax expenditure.

**Mr. Gillespie:** I will move to the next item. You do include the deduction of contributions to income averaging annuities, pension plans and retirement savings plans as expenditures, but I believe you do not offset any income from those sources in your calculations. Is that right?

**Mr. Poddar:** Yes, that is true. I can go into the details of those and what difference they make. We did look at those items in a fair amount of detail. It did not really make any difference in our calculations which way we went, so for the sake of simplicity we simply defined all of those deductions as tax expenditures.

**Mr. Birk:** You say it made no difference. Do you mean there would be no difference for a period of time or that they made no difference in a given year.

**Mr. Poddar:** In fact, if you did a proper accounting, the tax expenditure for RRSPs would be even larger. In this case taxpayers' claim deductions when they put money into the plan and the income accumulating in the plan is also sheltered from tax. We took no account of the income accumulating in the RRSPs when we did our tax calculations. If we had done a proper accounting, we would have disallowed the deductions for the RRSP contributions in doing these calculations and we would have brought into income all the interest and the

[Traduction]

l'impôt qu'une entreprise doit verser. Par exemple, de nombreuses entreprises ne paient pas d'impôt sur leur revenu et pourtant elles ont droit de réclamer l'exemption relative aux dividendes.

**Le président:** C'est ce qui se fait en réalité.

**M. Poddar:** Oui, monsieur le président.

**Le président:** Comment cela serait-il possible? Faudrait-il amender la loi de l'impôt sur le revenu?

**M. Poddar:** Oui.

**Le président:** A certaines périodes de l'année, il semble assez aisé de proposer des modifications. Une modification qui tienne compte de la situation décrite par M. Gillespie serait-elle si difficile à formuler?

**M. Poddar:** Je ne vous suis plus, monsieur le président.

**M. Jenkins:** Suggérez-vous qu'il faudrait modifier le crédit d'impôt pour dividendes pour qu'elle soit fonction de l'impôt réel que paye une entreprise?

**Le président:** Je ne suggère rien du tout. Je ne faisais qu'interpréter la déclaration de M. Poddar selon laquelle la loi ne prévoit rien en ce sens; si je comprends bien il tentait d'expliquer pourquoi il n'y a pas de dispositions de ce genre dans la loi, ce qui fait que vous n'en parlez pas.

**M. Poddar:** Non, sénateur. J'essayais d'expliquer pourquoi le crédit d'impôt pour dividendes est défini comme une dépense fiscale. Si ce crédit était fonction du montant d'impôt payé par l'entreprise, on pourrait alors peut-être le rayer de la liste des dépenses fiscales; mais comme il n'est pas relié à ce montant, il a en réalité pour effet de stimuler les contribuables à avoir des placements en actions au Canada et c'est pourquoi il est appelé une dépense fiscale.

**M. Gillespie:** Passons à la question suivante. La déduction des contributions à un régime d'étalement du revenu ainsi qu'aux régimes de rentes et d'épargne-retraite figure sur la liste des dépenses fiscales, mais je crois que dans vos calculs vous ne tenez compte d'aucun revenu provenant de ces sources. Est-ce exact?

**M. Poddar:** Oui. Je puis vous donner des précisions à ce sujet et vous expliquer les différences, car nous avons étudié ces dépenses assez en détail. La solution choisie n'influe pas beaucoup sur nos calculs, alors, par souci de simplicité, nous avons simplement défini toutes ces déductions comme des dépenses fiscales.

**M. Birk:** Vous avez dit que cela ne faisait pas de différence. Voulez-vous dire pour un certain temps ou pour une année donnée.

**M. Poddar:** En fait, avec une juste comptabilité les impôts sur le REER auraient été encore plus élevés, car dans ce cas-ci, les déductions cessent une fois l'argent placé dans le régime et le revenu qui s'y accumule n'est pas assujéti à l'impôt. Nous n'avons pas tenu compte du revenu qui s'accumule dans le REER quand nous avons fait nos calculs fiscaux. Si nous avions fait une juste comptabilité, nous aurions refusé les déductions pour contributions à un REER et nous aurions considéré comme revenus tous les intérêts et recettes de place-



[Text]

investment income accumulating in the RRSP plans. If you do that, the value of the tax expenditure is even larger.

**The Chairman:** I am interested in your statement that there is no tax on the income accumulating in the RRSPs. There is a tax deferral, is there not?

**Mr. Poddar:** Yes.

**The Chairman:** Ultimately, those moneys in some form, when they are paid out, become subject to tax in that year.

**Mr. Poddar:** Yes.

**Mr. Gillespie:** Lastly, Mr. Chairman, strike pay is not taxed under our tax system. Is that included in your list of tax expenditures?

**Mr. Poddar:** No, we could not quantify it. We do not have strike pay included in our calculations as a tax expenditure.

**Mr. Gillespie:** Mr. Chairman, those were the questions I had on the tax expenditures. I would now like to move to the life insurance policy area.

**Mr. Jenkins:** Mr. Chairman, I should like to advise you that that subject is now under active discussion between the minister and the industry. It is rather sensitive and I would prefer not to do anything that might jeopardize the discussions. It was my understanding that we would be discussing charitable foundations first.

**The Chairman:** Perhaps I should add a word on that point. When you were talking to me the other day, Mr. Jenkins, in relation to life insurance you indicated what you have just said today; but I should tell the committee that originally we had requests from the life insurance companies wishing to be heard, and I acknowledged those requests, telling the companies that they were to get in touch with our secretary as and when we were commencing hearings and we would settle on a date. When that time came, they indicated to us that they were not proposing to appear before us. Rather indirectly it was suggested that matters were at the stage of discussion, but we were not told what those discussions were.

Just recently—today, in fact, Mr. Jenkins—we received a communication from the Canadian Life and Health Insurance Association, which I take it is the body that has been discussing with your department whatever the problems may be. They are now thinking in terms of asking for a hearing. How do we correlate those matters?

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, may I ask a question about the proposed tax on life insurance earnings? Who pays the tax? Is it paid by the individual or the companies?

**The Chairman:** Well, the tax that we have been talking about is the tax on the accrued interest.

**Mr. Gillespie:** It is paid by the policy holders.

**The Chairman:** Yes, it is paid by the policy holders.

**Senator Roblin:** It is paid by the policy holders but the negotiations are taking place between two other parties, the government and the industry.

[Traduction]

ment accumulés dans ces régimes. En ce sens, la valeur du crédit fiscal est encore plus grande.

**Le président:** Je m'intéresse à votre déclaration selon laquelle il n'y a pas d'impôt sur le revenu qui s'accumule dans les REER. Mais il y a un impôt différé, n'est-ce pas?

**M. Poddar:** Oui.

**Le président:** Au bout du compte, ces sommes sont assujetties à l'impôt dans l'année de leur retrait.

**M. Poddar:** Oui.

**M. Gillespie:** Enfin, Monsieur le président, les allocations de grève ne sont pas assujetties à l'impôt dans le cadre de notre système. Cela est-il inclus dans votre liste de dépenses fiscales?

**M. Poddar:** Non, nous ne pourrions quantifier ce que cela représente. Il n'y a pas d'allocations de grève prévues dans nos calculs relatifs aux dépenses fiscales.

**M. Gillespie:** Monsieur le président, il s'agit là des questions que j'avais à poser concernant les dépenses fiscales. J'aimerais maintenant passer au secteur des polices d'assurance-vie.

**M. Jenkins:** Monsieur le président, j'aimerais vous informer que la question fait actuellement l'objet de discussions entre le ministre et l'industrie. Il s'agit d'une question passablement délicate et je préférerais ne rien faire qui puisse nuire aux discussions. Si je ne m'abuse, nous parlerons d'abord des fonds de charité.

**Le président:** J'aimerais auparavant ajouter un mot là-dessus. Lorsque vous m'avez parlé l'autre jour, Monsieur Jenkins, au sujet de l'assurance-vie, vous m'aviez dit exactement ce que vous avez dit aujourd'hui; j'aimerais toutefois mentionner au comité qu'au début, des compagnies d'assurance-vie nous ont demandé de comparaître et j'ai accédé à leur demande, leur disant qu'elles devaient contacter notre secrétaire pour savoir quand nous commençons les audiences et pour convenir d'une date. Le moment venu, elles ont finalement dit qu'elles n'avaient pas l'intention de comparaître devant nous. De façon plutôt indirecte, on nous a dit que les questions faisaient l'objet de discussions mais nous avons pas su en quoi consistaient ces discussions.

Ce n'est que récemment, soit aujourd'hui, Monsieur Jenkins, que nous avons reçu une communication de la *Canadian Life and Health Insurance Association* qui, si je ne m'abuse, est l'organisme qui discute avec votre ministère de certains problèmes. Ils envisagent maintenant de demander une audience. Comment relier ces questions?

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, j'aimerais poser une question sur l'impôt proposé à l'égard des gains d'assurance-vie? Qui paie l'impôt? La personne ou les compagnies?

**Le président:** L'impôt dont nous parlons est l'impôt sur l'intérêt accumulé.

**M. Gillespie:** Il est payé par le détenteur de la police.

**Le président:** Oui, l'impôt est payé par les titulaires de police.

**Le sénateur Roblin:** Il est payé par les titulaires de police, mais des négociations ont lieu entre deux autres parties, le gouvernement et l'industrie.



[Text]

**The Chairman:** Yes.

**Senator Roblin:** Who speaks for the policy holder who pays the tax?

**The Chairman:** Well, we have had the Life Underwriters Association here.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, I am concerned about this apparent bargain that is being made between the government and the life insurance companies, when the money belongs to the policy holders. That seems to me to be a sad state of affairs.

**Mr. Jenkins:** I think it is a discussion rather than negotiations.

**Senator Cook:** I suppose, Mr. Chairman, generally speaking, there is absolutely no limitation on any questions we might ask on the budget, notwithstanding discussions or negotiations which may be taking place. On the other hand, the witnesses will probably be appearing before us again. It may be that, for now, we could lay the matter aside. Certainly, I would like to serve notice that we do not recognize any limitations on anything we want to ask of any public official or any minister.

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, it is six months today since the budget was brought down. Apparently the officials, and I include the minister, have been saying that an agreement is imminent, that they have made good progress. This comment has been repeated now for the past four months. As you know, Mr. Chairman, when the Life Underwriters Association appeared before this committee they said that the industry is in a chaotic situation. When can we expect some pronouncement on these prolonged negotiations?

**The Chairman:** Senator Bosa, I used to think I had a pretty good crystal ball, but it is getting awfully blurry right now. We are still operating on subject matters in our study of the budget changes. There is no bill. We are still operating without any indication as to what discussions may be going on in the department, as to what the attitude of the department is in relation to items that may be in the ways and means motions and in the budget, and the whole thing may be changed or extended. So all we can do is plough ahead and gather the evidence from those who are affected, whether adversely or favourably.

However, I do not want these witnesses to pass the test of adversity. That is not to say, that if they are not adversely affected then they need not appear before us. I do not say that. Those who support the changes are just as entitled to come before us as those who do not support the changes.

In those circumstances, we have in effect a request from the Assistant Deputy Minister of Finance, that the representatives of the Life and Health Insurance Association not appear because it might interfere with the discussions that have been going on. I don't know. I do not question what the Assistant Deputy Minister says, and I don't know what is the topic of discussion. All I know is that it would appear we are going to be asked for an appointment. Mind you, that can change tomorrow. But I will offer them an appointment unless the committee says no.

[Traduction]

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Roblin:** Qui représente les titulaires de police qui paient l'impôt?

**Le président:** Nous avons entendu des représentants de l'Association des assureurs-vie du Canada.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, l'entente que le gouvernement et les sociétés d'assurance-vie veulent conclure, semble-t-il, me préoccupe compte tenu du fait que l'argent en cause appartient aux titulaires de police. Cela me semble fort malheureux.

**M. Jenkins:** Je crois qu'il s'agit de discussions plutôt que de négociations.

**Le sénateur Cook:** Je suppose, monsieur le président, qu'en général nous pouvons poser n'importe quelle question sur le budget quelles que soient les discussions ou les négociations qui ont lieu à ce sujet. Par ailleurs, les témoins comparaitront sans doute de nouveau devant nous. Peut-être vaudrait-il mieux que nous abordions la question à ce moment-là. J'aimerais simplement faire remarquer que nous nous attendons à ce que les fonctionnaires et les ministres répondent à toutes les questions que nous leur posons.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président, le budget a été présenté il y a six mois aujourd'hui. Les fonctionnaires ainsi que le ministre disent depuis ce temps qu'un accord est imminent et qu'ils ont fait beaucoup de progrès. Nous entendons cette observation depuis quatre mois maintenant. Comme vous le savez, monsieur le président, les représentants de l'Association des assureurs-vie du Canada nous ont dit que le chaos est total au sein de l'industrie. Quand une entente viendra-t-elle couronner ces négociations prolongées?

**Le président:** Sénateur Bosa, je croyais que ma boule de cristal était assez bonne, mais il m'est de plus en plus difficile de percer ses mystères. Notre étude des modifications du budget ne se fonde toujours que sur la teneur de celles-ci. Il n'y a pas de projet de loi. Nous ne savons toujours pas quelles sont les discussions qui ont lieu au ministère, ni quels éléments ce dernier compte inclure dans les motions de voies et moyens et dans le budget car tout peut être modifié ou élargi. Nous ne pouvons donc que continuer nos travaux et recueillir les témoignages de ceux pour qui ces mesures auront une incidence favorable ou défavorable.

Je ne crois pas toutefois que nous devrions entendre que les témoins qui ont à se plaindre des modifications. Ceux qui appuient le projet de loi ont droit tout comme ceux qui s'y opposent de comparaître devant nous.

Compte tenu des circonstances, le sous-ministre adjoint des Finances nous demande de reporter la comparution des représentants de l'Association canadienne des compagnies d'assurance des personnes Inc. pour ne pas nuire aux discussions qui ont lieu actuellement. Je ne sais qu'en penser. Je ne mets pas en doute les affirmations du sous-ministre adjoint et j'ignore quel est le sujet des discussions. Tout ce que je sais c'est qu'il semble qu'on nous demandera un rendez-vous. D'ailleurs, il se peut que tout cela change demain. J'accorderai cependant un

[Text]

**Mr. Gillespie:** I think the suggestion was that questions asked now might interfere.

**Senator McIlraith:** The subject might be deferred.

**Mr. Jenkins:** Yes.

**Senator McIlraith:** As I understand it, the inference was that the questions on this matter be deferred in case they prejudice negotiations.

**The Chairman:** How do you know what we are deferring? We don't know what they are discussing.

**Senator McIlraith:** We don't know, but as I understand the suggestion, it was that we defer matters in case we prejudice something that may be of real interest and concern to us. It was not a question of not having the right to ask questions or not questioning, but a matter of deferring those questions temporarily. I have no objections to deferring.

**Senator Walker:** Do you agree with that, Mr. Jenkins?

**Mr. Jenkins:** Yes. I have no problems with answering any questions a little later, but not at the moment.

**Senator Molson:** If they cannot answer, there is not much use in asking.

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, we do know what they are discussing because the Minister sent out a letter stating that they were trying to establish what constitutes a whole life policy in order to define a whole life policy. So there is no secret as to what they are discussing.

**The Chairman:** I don't like to put myself or the committee in the position where we frame questions on life insurance. We have studied the issue as it relates to the budget and we have heard our experts and some witnesses. To have to preface any question that I might be intending to ask of Mr. Jenkins by saying, "In your opinion is this a question that might interfere with your negotiations", I am not ready to do that. However, I do have a question to which I cannot understand how there can be any possible objection.

**Senator Walker:** Go ahead then.

**The Chairman:** Yes, if I may put the question. In 1977-78 this committee studied Bill C-56, the tax bill of that fiscal year. The bill included the proposal to extend the tax on accrued income to the gain element in an insurance policy that matures. In that bill it was proposed that this be extended to maturity by reason of death. The then Minister of Finance, the Hon. Jean Chrétien, appeared before our committee, and we raised this issue, on which reasons were given and on which we heard evidence as to why this provision extending maturity by reason of death should not be gathered up in this taxation. On October 20, 1977, the Minister of Finance announced that the government, pending further study, had decided to withdraw this proposal to tax certain life insurance policies realized on death.

[Traduction]

rendez-vous au ministre adjoint à moins que le Comité s'y refuse.

**M. Gillespie:** On craint, semble-t-il, que les questions que le Comité pourrait poser nuisent aux discussions.

**Le sénateur McIlraith:** C'est à dire que nous pourrions les poser plus tard.

**M. Jenkins:** Oui.

**Le sénateur McIlraith:** Si j'ai bien compris, on voudrait que nous reportions la comparaison de l'Association pour ne pas porter préjudice aux négociations qui ont lieu actuellement.

**Le président:** Sait-on au juste ce que nous reportons? Nous ignorons même le sujet des discussions.

**Le sénateur McIlraith:** Je ne le sais pas plus que vous, mais si j'ai bien compris, on nous demande de patienter afin de ne pas nuire au règlement de questions qui nous préoccupent grandement. On ne nous a pas interdit de poser certaines questions, mais on nous a simplement demandé de les poser un peu plus tard. Je ne m'y oppose pas.

**Le sénateur Walker:** Êtes-vous de cet avis, monsieur Jenkins?

**M. Jenkins:** Oui. Je me ferai un plaisir de répondre à vos questions un peu plus tard.

**Le sénateur Molson:** Si l'on refuse de répondre à nos questions, il ne vaut pas la peine d'en poser.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président, nous savons quel est le sujet des discussions parce que le ministre a affirmé dans une lettre que les discussions visaient à définir ce qu'est une assurance-vie entière. Le sujet des discussions n'est donc pas secret.

**Le président:** Je n'aime pas que le Comité ni moi-même ne puissions poser de question sur l'assurance-vie. Nous avons étudié la question dans la mesure où elle se rapporte au budget et nous avons entendu nos experts et quelques témoins. Je me refuse à ce que nous soyons obligés de dire à M. Jenkins: «A votre avis, cette question risque-t-elle de nuire aux négociations». J'aimerais poser une question qui, à mon avis, ne présente aucun problème.

**Le sénateur Walker:** Posez-la alors.

**Le président:** En 1977-1978, le Comité a étudié le projet de loi C-56, le projet de loi fiscal présenté cette année-là. Le projet de loi proposait d'imposer les gains réalisés sur les polices d'assurance arrivant à échéance pour divers motifs dont celui du décès. Le ministre des Finances de l'époque, l'honorable Jean Chrétien, a comparu devant le Comité et nous lui avons exposé pourquoi, d'après les témoins que nous avons entendus, le projet de loi ne devrait pas s'appliquer aux polices d'assurance arrivant à échéance en raison d'un décès. Le 20 octobre 1977, le ministre des Finances annonçait que le gouvernement, en attendant les résultats d'une étude plus approfondie de la question, avait décidé de ne pas imposer les gains réalisés sur les polices d'assurance-vie encaissées lors du décès d'une personne.



[Text]

I have made enquiries since and I can find no record that has been published anywhere about any study. What kind of study the minister was proposing to make, I do not know. If there has been any study, what has been the nature and extent of it? Is this part of the area you want to draw the curtain on at the present moment?

**Mr. Jenkins:** I would say the following: A number of items deal with the question of deferral of taxation from income on assets which is deferred. In that overall analysis it becomes quite clear that with inflation and higher interest rates, the differential treatment of interest buildup wherever it applies generates a different, stronger impact when interest rates are higher than when they are lower. Considering some of the products sold by the life insurance industry and the direction in which things were moving, it was concluded that it would be very difficult to deal with the problem of income deferral as applied to some instruments and not to others. That issue was part of a larger analysis which was carried out in the department.

**The Chairman:** The question of whether there should be the extension of maturity by reason of death and any accrued interest there may be in the payout at that time is part of the negotiations that are going on.

**Mr. Jenkins:** I would say that all aspects of taxation of life insurance have been under discussion.

**The Chairman:** I am curious as to why you used the word "negotiations."

**Mr. Jenkins:** I am sorry, I should have used the word "discussions."

**The Chairman:** "Negotiations" suggests that there is a *quid pro quo* coming from each side. If, unfortunately, you used the wrong word, I find it difficult to accept what, reluctantly, I would have accepted. What that means is that you inadvertently used the wrong word, but perhaps it is not the wrong word.

In any event, I want to know what has happened to the further study that was supposed to be undertaken in 1977.

**Mr. Jenkins:** I think it is quite clear from the budget that the proposal brought in was not to have tax apply on the interest build-up only at death. The proposal was to have interest build-up taxed periodically through time and to avoid that problem of deferral.

**The Chairman:** How can you tie a death benefit to that? A death benefit is an amount that is settled at the time of death. It is paid out and covered by the policy. Now you are talking about an interest element that is accruing. A man has to die to be obligated to pay tax or his estate has to pay it. I think the budget proposes that it be assumed that the payment was made within a certain period of time before he died. What the reason for that was I do not know at the moment.

**Senator Balfour:** Did I understand the witness to say that the motivation for taking into tax this type of interest build-up is, principally, because of the unusually high rates of interest

[Traduction]

Je me suis renseigné et je n'ai pu trouver aucune référence au sujet de cette étude. J'ignore à quelle sorte d'étude le ministre faisait allusion. S'il y a eu étude, quelle en a été la nature et la portée? S'agit-il d'un sujet dont vous ne voulez pas discuter pour l'instant?

**M. Jenkins:** J'aimerais simplement souligner que la question du report de l'impôt sur le revenu et les actifs normalement visés est fort complexe. Lorsque l'inflation et les taux d'intérêt sont élevés, la façon dont sont imposés les intérêts courus a une incidence beaucoup plus grande que lorsque les taux d'intérêt sont plus bas. Compte tenu des produits vendus par l'industrie de l'assurance-vie et de l'orientation générale prise par l'industrie, on a décidé qu'il serait très difficile de régler le problème du report des revenus en nous limitant à certains types d'investissement. Cette question a été abordée dans une étude plus exhaustive menée au ministère.

**Le président:** La question de savoir s'il convient d'exempter les polices d'assurance venant à échéance en raison d'un décès et de permettre le report des intérêts courus fait partie des négociations qui ont lieu, n'est-ce pas?

**M. Jenkins:** Je dirais que tous les aspects de l'imposition des polices d'assurance font l'objet de discussions.

**Le président:** Je me demande pourquoi vous avez utilisé le mot «négociations».

**M. Jenkins:** Je m'excuse, j'aurais dû utiliser le mot «discussions».

**Le président:** Le terme «négociations» laisse entendre qu'il y a des échanges de part et d'autre. Comme, vous avez utilisé le mauvais mot, j'ai du mal à accepter ce que j'aurais fini par accepter. Vous avez peut-être utilisé par erreur le mauvais mot, mais celui-ci décrit peut-être vraiment la situation.

Quel que soit le cas, j'aimerais savoir ce qui est advenu de l'étude qui devait être entreprise en 1977.

**M. Jenkins:** Je crois qu'il est clair d'après la proposition contenue dans le budget que l'intention n'est pas d'imposer en une seule fois l'intérêt couru au moment de l'échéance de la police, c'est-à-dire au décès dans ce cas, mais d'imposer périodiquement les intérêts courus afin d'éviter le problème du report.

**Le président:** Comment cette règle peut-elle s'appliquer à des prestations de décès? Les prestations de décès sont versées au moment du décès. Elles sont payées et couvertes par la police. Vous parlez maintenant d'intérêts qui s'accumulent. Un homme doit mourir pour que sa succession ou lui-même soit tenu de payer des impôts. Je crois que le budget propose qu'on considère que le paiement a été effectué quelque temps avant le moment du décès. Je ne comprends d'ailleurs pas pourquoi.

**Le sénateur Balfour:** Si j'ai bien compris le témoin, on désire imposer l'intérêt couru surtout parce que les taux d'intérêt sont élevés actuellement, ce qui permettrait au gouvernement d'augmenter considérablement ses revenus.



[Text]

that prevail at the present time which result in very much more significant revenue flows?

**Mr. Jenkins:** That is correct in the sense that, if you have interest build-up in one particular instrument that is not being taxed, while in another instrument it is being taxed, then the magnitude of the incentive to divert funds from the one that is normally taxed to the one that is not becomes much greater. When you have an environment of high interest rates, then the non-neutrality in the system starts to show up to a greater degree.

**Senator Balfour:** Did you take into account the corresponding high rate of inflation which is as a result of the real true interest rate return being probably flat?

**Mr. Jenkins:** I would be the first one to agree that there is a need to do a lot of work. Many professionals are doing some work. The Department of Finance is certainly very concerned with your point that a substantial amount of the tax base on investment income is an inflationary component.

The problem is that, unless you change that whole tax system, then the distortion becomes even greater. If one interest build-up is not being taxed at all, then you might argue that another one is being taxed too much. The differential become wider and you start having problems.

I would agree that it is a very difficult problem. You would have to go through the Income Tax Act and make all the necessary adjustments, and it would not involve a simple amendment.

**Senator Balfour:** The point I am making is that the differential is, in fact, illusory.

**Mr. Jenkins:** The differential is very real in the sense that, if a person puts his money into a bank account, he is taxed on the whole interest, no matter how it is created. The differentials are very real.

The other question is: How does one go about making sure that the inflationary component is taken out of the income from all assets and not just some?

**The Chairman:** Senator Balfour, had you thought of the point that we are talking about that is, a policyholder and his liabilities? He has a contract with a life company, but these negotiations are between the life companies and the Minister of Finance.

**Senator Balfour:** That was Senator Roblin's point.

**Senator Charbonneau:** We have not had an answer to that point yet.

**The Chairman:** It raises an interesting question. We consented to the minister's withdrawal of this provision in 1977 concerning maturity at death. The basis of that consent was that we were to have a further study. So far as my inquiries are concerned, I have been told that no report has been published. Whether the word "published" has any connotation or not, I do not know. I still do not know. This would be pertinent information, and it may not be the subject matter of

[Traduction]

**M. Jenkins:** C'est exact car si l'intérêt couru à l'égard d'un avoir financier particulier n'est pas imposé tandis qu'il l'est à l'égard d'un autre, l'incitation à investir dans les avoirs financiers qui ne sont pas normalement imposés est beaucoup plus grande. Lorsque les taux d'intérêt sont élevés, il apparaît plus clairement que le système privilégie certains avoirs.

**Le sénateur Balfour:** Avez-vous tenu compte du fait qu'en raison du taux élevé d'inflation, le taux d'intérêt réel est probablement nul?

**M. Jenkins:** Je suis le premier à admettre qu'il y a beaucoup de travail à faire dans ce domaine. De nombreux spécialistes se penchent sur le problème. Le ministère des Finances se préoccupe certainement du fait qu'une partie importante de l'assiette fiscale représentée par les revenus d'investissement constitue un élément inflationniste.

A moins de changer tout le régime fiscal, la distorsion s'accroît. Si les intérêts courus ne sont pas imposés dans un cas, on peut soutenir qu'ils le sont trop dans un autre. L'écart s'élargit et les problèmes augmentent.

J'admets qu'il s'agit d'un problème très difficile. Il faudrait revoir toute la Loi de l'impôt sur le revenu et y apporter les ajustements nécessaires, ce qui ne pourrait pas se faire par de simples amendements.

**Le sénateur Balfour:** Ce que je veux vous faire comprendre c'est que l'écart est en fait illusoire.

**M. Jenkins:** L'écart est très réel car, si une personne place tout son argent dans un compte bancaire, elle est imposée sur l'intérêt au complet qu'elle touche quelle que soit la façon dont cet intérêt est réalisé. L'écart est très réel.

Il faut toutefois se demander comment s'assurer que l'élément inflationniste est supprimé pour le revenu tiré de tous les actifs et non seulement de quelques-uns?

**Le président:** Sénateur Balfour, avez-vous songé au cas qui nous intéresse, c'est-à-dire à celui du titulaire de police et à ses obligations? Il a signé un contrat avec une société d'assurance, mais il ne participe pas aux négociations qui ont lieu entre les sociétés d'assurance et le ministre des Finances.

**Le sénateur Balfour:** C'est ce qu'a fait remarquer le sénateur Roblin.

**Le sénateur Charbonneau:** On ne nous a pas répondu à ce sujet.

**Le président:** Cela soulève une question intéressante. Nous avons accepté en 1977 que le ministre supprime la disposition concernant l'imposition des polices arrivant à échéance au moment du décès parce qu'on nous avait assuré qu'il y aurait une étude plus poussée de la question. Si je me fie à ce qu'on m'a dit, aucun rapport n'a été publié. Je ne sais pas encore si le mot «publié» laisse entendre qu'il y a eu une étude mais que ses résultats sont secrets. Ces renseignements pourraient être

[Text]

these negotiations that are going on now. Maybe one party to those negotiations is missing.

**Senator Roblin:** I have already expressed my opinion on the missing party to the negotiations, so I will not pursue that point any further.

I should like to ask the witness what studies the government made as to the effect of this policy of taxation of life insurance proceeds. What studies did the department make as to what was likely to happen to the industry and, consequently, what was likely to happen to the channels for protection of savings with respect to people who buy life insurance? We heard some evidence in that respect. Has the department any information to offer?

**Senator Walker:** Keeping in mind always that there is a great fear in the industry that what you are doing now is actually going to destroy it.

**Mr. Jenkins:** If the objective had been to tax only this item while leaving other items untaxed, then that certainly would create a very distortionary impact. That impact would be a great disincentive to purchase that type of instrument.

The issue is that the accrual rates apply across a whole range of instruments.

So the differential impact between one type of instrument and another is much less. I believe that that also points out that this kind of differential was much smaller just a few years ago when interest rates were lower.

**The Chairman:** What areas do you have in mind that create this differential, this difficulty? Are you looking at this type of insurance as a form of investment?

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, my question was not answered. I did not ask for a theoretical dissertation on the point; I asked whether the department had made any studies as to what it thinks would happen.

**Mr. Jenkins:** In reviewing all the budget items we examined closely what differentials, impacts and kinds of incentives would be generated. Based on the results of that examination, I believe that the evidence is somewhat conflicting. I realize what some people from the industry have been saying. I also believe that there was a report in the *Financial Times* approximately two weeks ago to the effect that the budget had little impact on the sales of life insurance.

**Senator Roblin:** Can the witness give the committee the results of the department study? That is what I want to have.

**Senator McIlraith:** Was there a study?

**Mr. Jenkins:** We did not conduct a detailed analysis of the inner workings of the industry. The products which are principally affected are products which are now being developed.

**The Chairman:** That is not the question Senator Roblin asked you. Senator Roblin asked you for the department's studies. He wants the full report that was to be undertaken in 1977, and he wants to know what has happened to that and whether you have it now?

[Traduction]

utiles et il se peut que les négociations qui ont lieu actuellement n'en tiennent pas du tout compte.

**Le sénateur Roblin:** J'ai déjà exprimé mon opinion sur la partie absente aux négociations, et je ne veux pas m'étendre plus longtemps là-dessus.

J'aimerais demander au témoin si le gouvernement a mené des études au sujet de l'imposition des gains tirés des polices d'assurance? Quelles études le ministère a-t-il entreprises pour établir les conséquences de ce changement sur l'industrie ainsi que les moyens de protéger les économies des personnes qui achètent de l'assurance-vie? Nous avons entendu des témoignages à ce sujet. Est-ce que le ministère peut nous renseigner davantage?

**Le sénateur Walker:** Compte tenu du fait que l'industrie craint que les modifications que vous proposez menent à sa ruine.

**M. Jenkins:** Si notre objectif avait été d'imposer certains avoirs financiers et non d'autres, les répercussions auraient été beaucoup moins uniformes. Ce procédé aurait eu pour effet d'inciter les gens à ne pas acheter ce genre d'avoirs financiers.

Pourtant, les intérêts courus s'appliquent à l'égard de nombreux avoirs financiers.

La différence entre un type d'avoir financier et un autre est donc maintenant beaucoup moins grande. Il faut aussi reconnaître que la différence était beaucoup moins importante il y a quelques années lorsque les taux d'intérêt étaient moins élevés.

**Le président:** A quoi attribuez-vous cette différence ou cette difficulté? Considérez-vous ce type d'assurance comme une forme d'investissement?

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, on n'a pas répondu à ma question. Je n'ai pas demandé une dissertation théorique sur le sujet, mais plutôt si le ministère avait fait des études sur les répercussions de ces changements.

**M. Jenkins:** Nous avons étudié à fond les conséquences et le genre de stimulant qui résulteraient de chacune des modifications. Je crois que les résultats de cette étude sont quelque peu contradictoires. Je comprends bien quelles sont les craintes de l'industrie. Je crois également que le *Financial Times* disait il y a environ deux semaines que le budget n'avait pas beaucoup influé sur les ventes de polices d'assurance-vie.

**Le sénateur Roblin:** Le témoin peut-il nous donner les résultats de l'étude menée par le ministère? C'est ce que je désire savoir.

**Le sénateur McIlraith:** Le ministère a-t-il entrepris une étude?

**M. Jenkins:** Nous n'avons pas étudié en détail le fonctionnement de l'industrie. Les produits qui sont principalement visés sont des produits nouveaux.

**Le président:** Ce n'est pas ce que vous a demandé le sénateur Roblin. Il désire connaître les études que le ministère a entreprises. Il veut savoir ce qui est advenu de l'étude promise en 1977 et si vous en connaissez les résultats?



[Text]

**Mr. Jenkins:** I am not aware of any formal report. However, there has been a great deal of research conducted in the area, and I headed that at times.

**The Chairman:** Is it fair to say that there is no such thing as a full report?

**Mr. Jenkins:** There is no full report.

**The Chairman:** There is no full report on this phase of the budget at this time?

**Mr. Jenkins:** Not a report on the impact it will have on the various actors in the industry.

**The Chairman:** Senator Roblin?

**Senator Roblin:** I really do not know what to say, because I can extrapolate from the witness' testimony that probably the same thing holds true in a great many other areas as well. It seems passing strange to me that we should be involved in upsetting a well established and understood tax system, to which everyone has adjusted, whether it is good, bad or indifferent. An old tax is generally a good tax because one understands it and has adjusted to it. To bring in a whole new slate of ideas regarding taxation, of which this is one, is something else again. I ask myself what studies the Department of Finance has made as to the impact of those tax changes?

The Department of Finance does not operate in a vacuum; it operates in a field of human expectations, and if the department has no brief to give us as to what the effects of these measures are, then I can only express my concern and surprise.

**Mr. Poddar:** Senator, the Department reviewed the range of products which were being created by the life insurance industry. We estimated the distortions that they are giving rise to—if that is the proper word to use—or the differential in the incentives for investment in one form of assets as opposed to another form.

All of those factors were reviewed in advance. We received representations from other sectors of the economy to the effect that they were not able to attract investments in these vehicles because we were providing rich preferences for this form of saving.

Based on all of that, a number of changes were made, which are contained in the budget. The review of many of those changes was qualitative in nature, and there was also a quantitative analysis conducted for many of them. The budget had grandfathered all existing life insurance policies, and as a result, it was anticipated that this would not have the dramatic impact which the industry is claiming.

As Mr. Jenkins pointed out, if the *Financial Times* article is any indication of the industry's performance, this has not had the impact that the industry is claiming.

**Senator Walker:** The *Financial Times* is wrong.

**Senator Roblin:** That is not the evidence we heard.

**The Chairman:** Senator Roblin, I am wondering if you were going to ask this question or whether you wanted me to ask it; that is: will the Department of Finance produce the material it

[Traduction]

**M. Jenkins:** Je ne pense pas qu'il y ait eu de rapport officiel. Il y a eu toutefois beaucoup de travaux de recherche menés dans ce domaine et j'ai dirigé certains d'entre eux.

**Le président:** Peut-on en conclure qu'il n'existe pas de rapport véritable sur cette question?

**M. Jenkins:** Le rapport n'est pas complet.

**Le président:** Cette tranche de budget n'a pas encore été pleinement traitée?

**M. Jenkins:** Il ne traite pas de l'incidence que le budget aura sur les divers secteurs de l'industrie.

**Le président:** Sénateur Roblin?

**Le sénateur Roblin:** Je ne sais vraiment que dire car, d'après le témoin, on pourrait probablement en dire autant d'un très grand nombre d'autres secteurs également. Il me semble étrange que nous devions bouleverser un système fiscal déjà bien établi et bien compris, auquel chacun s'est ajusté, qu'il soit bon, mauvais ou neutre. Une taxe de longue date est généralement bonne car chacun la comprend et s'y est adapté. Avant de proposer un tel bouleversement fiscal, comme c'est le cas à l'heure actuelle, je me demande quelle étude le ministère des Finances a faite sur l'incidence de tels changements fiscaux?

Le ministère des Finances ne fonctionne pas dans le vide mais plutôt en fonction des attentes humaines, et si le ministère n'a pas de mémoire à nous présenter au sujet des incidences de ces mesures, je ne puis alors me montrer qu'étonné et inquiet.

**M. Poddar:** Sénateur, le ministère a examiné la gamme de produits créés par l'industrie de l'assurance-vie. Nous avons évalué les variations que ces changements suscitent, s'il convient de parler de changements, ou les différences de motivation en faveur de l'investissement dans une forme d'actifs par rapport à une autre forme.

Tous ces facteurs ont déjà été examinés. D'autres secteurs de l'économie nous ont prévenus qu'ils ne pouvaient attirer des investissements dans ces autres modes parce que nous accordions une réelle préférence à cette forme d'épargne.

Puis, un certain nombre de changements ont été apportés, ce dont témoigne le budget. Bon nombre d'entre eux étaient de nature qualitative et une analyse quantitative a été menée dans un grand nombre de ces cas. Le budget englobait toutes les polices d'assurance-vie actuelles, et on prévoyait qu'il n'aurait pas l'incidence dramatique que l'industrie craint actuellement.

Comme M. Jenkins l'a souligné, si l'article du *Financial Times* est un indice de la performance de l'industrie, l'incidence n'est pas telle que l'industrie le proclame.

**Le sénateur Walker:** Le *Financial Times* a tort.

**Le sénateur Roblin:** Ce n'est pas ce qu'on nous a dit.

**Le président:** Sénateur Roblin, je me demandais si vous alliez poser cette question ou si vous vouliez que je la pose moi-même, c'est-à-dire est-ce que le ministère des Finances



[Text]

has and which bears on this issue of the proposed taxation of life insurance policies, and any material which related to its decision?

**Senator Roblin:** That is a good question and well phrased, Mr. Chairman. I will adopt that question.

I would also like to ask the gentlemen at the head table what the department thinks of the life insurance vehicle; does it regard that as an investment vehicle, a savings vehicle or protection? Perhaps it regards it as all three, but I should like to have the department's views on that, because it seems to me that most wide-awake citizens these days would probably say that its major use is as a protection rather than as a savings or investment, and we are fairly well convinced that it is not much help in those fields.

If the department views it as protection, then that casts another light on this business of ensuring that everyone is taxed. It casts another light on the department's view. I should like to know what the gentlemen, and the department, think life insurance is.

**Senator Walker:** Before answering that, has the department not been considering for some time now withdrawing the whole plan of taxation of the life insurance industry, and is that not inevitable because of what you have learned since you originally made your study and brought this forward? Particularly, should it not be withdrawn now so that you can investigate and find out what is the actual situation, rather than taking, with the greatest of respect to you, a half baked, a half prepared taxation plan which is going to upset millions of Canadians, many of whom have no other asset in this world but their insurance policy? Are you giving thought to withdrawing the whole damn thing.

**The Chairman:** You never know when you fire a gun where the explosion is going to go.

**Mr. Jenkins:** That is a question to ask the minister.

I want to make it clear that this budget has not affected existing policy holders. To say that these provisions are affecting millions of existing policy holders is not accurate.

**Senator Lang:** It did originally.

**Mr. Jenkins:** Only as far as its impact on the adjusted cost base was concerned.

**The Chairman:** Mr. Jenkins, in effect, life insurance policies and whole life insurance policies that mature by reason of death—

**Mr. Jenkins:** No, the budget did not.

**Senator Walker:** That has been withdrawn.

**Senator Charbonneau:** Mr. Jenkins, you mentioned earlier different instruments. I presume you included the cash surrender value of the life insurance policy in that. Would you not say that, because of the manner in which the actuaries work things out, they have to assume certain rates of interest, and this is the type of interest you are saying you are now going to

[Traduction]

publiera les documents qu'il a en sa possession et qui traitent du projet d'imposition des politiques d'assurance-vie, ainsi que tous les documents reliés à sa décision?

**Le sénateur Roblin:** C'est une bonne question et bien exprimé, monsieur le président. J'adopterai cette question.

J'aimerais également demander aux témoins de la table principale ce que le Ministère pense du mode d'assurance-vie; considère-t-il qu'il s'agit d'un mode d'investissement, d'épargne ou de protection? Peut-être est-ce les trois à la fois, mais j'aimerais connaître l'opinion du Ministère sur ce point. Il me semble en effet que les citoyens les mieux informés de nos jours diraient probablement que sa principale utilité est de protéger plutôt que d'épargner ou d'investir. En effet, nous sommes assez convaincus qu'elle ne sert pas à grand chose dans ces deux derniers cas.

Si le Ministère la considère comme une protection, on peut alors mieux comprendre pourquoi tout le monde doit être imposé. On comprend mieux également l'optique du Ministère. J'aimerais savoir comment les témoins et le Ministère définissent l'assurance-vie.

**Le sénateur Walker:** Avant de répondre à cette question, j'aimerais savoir si le Ministère ne songe pas depuis quelque temps déjà à retirer tout ce plan d'imposition de l'industrie de l'assurance-vie, et si un tel régime n'est pas inévitable en raison de ce que nous avons appris depuis que vous avez commencé votre étude et nous l'avez présentée? Plus particulièrement, ne devrait-il pas être retiré maintenant afin que vous puissiez effectuer des recherches pour vous rendre compte de la situation réelle, plutôt que de présenter, sauf votre respect, un plan d'imposition médiocre qui aurait l'effet de perturber des millions de Canadiens, dont un bon nombre n'ont d'autres avoirs sur cette terre que leur police d'assurance? Songez-vous à retirer complètement ce damné plan.

**Le président:** On ne sait jamais lorsqu'on tire un coup de canon où se produira l'explosion.

**M. Jenkins:** Il faut poser cette question au ministre.

Je veux préciser très clairement que ce budget n'a pas touché les détenteurs de police actuels. Il est faux de dire que ces dispositions toucheront des millions de détenteurs de police actuels.

**Le sénateur Lang:** C'est ce qui s'est produit au départ.

**M. Jenkins:** Seulement dans la mesure où elles visaient la base des coûts rajustés.

**Le président:** En fait, monsieur Jenkins, les polices d'assurance-vie et toutes les polices d'assurance-vie qui arrivent à échéance en raison de décès...

**M. Jenkins:** Non, ce n'est pas prévu au budget.

**Le sénateur Walker:** Cette disposition a été retirée.

**Le sénateur Charbonneau:** Monsieur Jenkins, vous avez mentionné plus tôt différentes ententes. Je présume que vous incluiez la valeur de rachat au comptant de la police d'assurance-vie parmi eux. Ne diriez-vous pas plutôt qu'en raison de la façon dont les actuaires travaillent, ils doivent présumer certains taux d'intérêt, et c'est le type d'intérêt qui selon vous

[Text]

tax? They need that interest in order to fulfil their contracts, because they contract to pay so much on death.

If those interest rates are taxed, then, in order to fulfil their contracts, insurance companies will have to hike those rates much higher. That is not the same kind of instrument as a CD at the bank or any other financial instrument.

**Mr. Jenkins:** You have correctly identified that there is a capital element which generates interest. You are absolutely correct that if no taxes are paid on that interest, then a smaller amount of investment would give one the same amount down the road.

**Senator Charbonneau:** But this is in the cash surrender value. It is all part of that. They cannot be separated. That is the way actuaries work things out.

**Mr. Jenkins:** We have worked a great deal on that issue, and I can assure you that we have had no trouble separating the various components, and that is because of the way the life insurance industry puts the policies together, of course.

**Senator Manning:** Mr. Chairman, there is another aspect of this and I should like Mr. Jenkins' comments on it. I gather from what he said that one of the reasons that the department has been looking at life insurance policies in this manner is because of what he sees as a danger in there being a differential between certain types of investment on which the interest is taxed and others where it is not taxed. He used the example of a bank deposit bearing interest which is taxed. I gather from what he said, that the argument is that it is just as appropriate and equitable that the interest earnings on the investment part of a life insurance policy should be taxed. It seems to me that the point that is being missed, from the standpoint of national interest and even from the standpoint of the amount of revenue accruing to the national treasury, which, after all, is the crux of this whole thing, is that if money is lying in a bank account, all it is doing is generating interest for that particular owner of the deposit on which he is paying tax. If the same amount of money is invested in life insurance, for example, that money, in turn, by life insurance companies goes almost entirely into investments such as mortgages which stimulate construction, employment, purchase of materials, all of which generate taxation to the national treasury. There is a big financial gain to them in a tax sense by seeing that investment capital goes into things which generate revenue to the Treasury. Life insurance companies also are large investors in equity and stock, and that, again, represents investment in industry which, in turn, is creating jobs and manufacturing things, all of which are generating revenue.

The point that strikes me, apart from the devastating impact that this is going to have on the life insurance industry—whether the government acknowledges it or not—from the standpoint of national interest in discouraging investment in that type of thing, such as insurance policies which do stimulate housing and mortgage money and all the rest of it, that is a loss to the national interest. Secondly, as I have indicated, it

[Traduction]

devrait maintenant être imposé? Ils ont besoin de cet intérêt pour remplir leurs contrats, parce qu'ils s'engagent à payer tel ou tel montant au décès.

Si ces intérêts sont imposés, pour pouvoir remplir leurs engagements, les sociétés d'assurance devront hausser de beaucoup ces taux. Ce n'est pas le même genre d'entente qu'un DC à la fin ou une autre entente financière.

**M. Jenkins:** Vous aviez raison de dire qu'il s'agit là d'une part de capital qui engendre de l'intérêt. Vous avez absolument raison d'ajouter que si cette entente n'engendre aucun impôt, un montant inférieur d'investissement donnerait le même montant au bout du compte.

**Le sénateur Charbonneau:** Mais cela fait totalement partie de la valeur de rachat au comptant. On ne peut les séparer. C'est de cette façon que les actuaires travaillent.

**M. Jenkins:** Nous nous sommes penchés longuement sur cette question et je puis vous assurer que nous n'avons eu aucun problème pour séparer les divers éléments, et ce évidemment en raison de la façon dont l'industrie de l'assurance-vie constitue les politiques.

**Le sénateur Manning:** Monsieur le président, cette question comporte un autre aspect et j'aimerais que M. Jenkins nous en parle. D'après ce qu'il a dit, le Ministère aurait ainsi frappé les polices d'assurance-vie notamment parce qu'il craint qu'il y ait une différence entre certains types d'investissement dont l'intérêt est imposé et d'autres pour lesquels il ne serait pas imposé. Il s'est servi d'un exemple de dépôt bancaire portant intérêt et qui serait imposé. D'après ses propos, je ne crois pas qu'il serait aussi approprié et équitable d'imposer les gains en intérêt provenant d'un investissement réalisé à partir d'une police d'assurance-vie. Il me semble qu'on néglige le fait, du point de vue de l'intérêt national et même du point de vue de la somme de revenus apportée au trésor national, qui après tout, est la cheville de toute l'affaire, que si l'argent repose dans un compte bancaire, tout ce qu'il fait c'est de produire de l'intérêt pour le propriétaire du dépôt à l'égard duquel il paie de l'impôt. Si la même somme d'argent est investie dans une assurance-vie, par exemple, cet argent, à son tour, par l'entremise des sociétés d'assurance, est presque entièrement acheminé dans des investissements tels les hypothèques qui stimulent la construction, l'emploi, l'achat de matériaux qui tous sont assujettis à l'impôt du trésor national. On réalise ainsi d'énormes gains financiers du point de vue fiscal car cet investissement en capital se fixe sur des choses qui renflouent le trésor. Les sociétés d'assurance-vie sont également d'importants investisseurs en avoirs et en stocks, et ceci, à nouveau, représente un investissement dans l'industrie qui à son tour crée des emplois et des articles de fabrication, qui tous sont sources de revenus.

Ce qui me frappe, mise à part l'incidence dévastatrice que cette mesure aura pour l'industrie de l'assurance-vie—que le gouvernement le reconnaisse ou non—du point de vue de l'intérêt national pour décourager l'investissement dans ce genre de chose, comme les polices d'assurance qui stimulent la construction domiciliaire et les hypothèques et tout le reste, c'est une perte pour l'intérêt national. Deuxièmement, comme



[Text]

is also, ultimately, a loss in revenue so that the aggregate position, from a revenue standpoint, is going to be less after you do this than if you left it alone. Have those angles been seriously weighed by the Treasury people?

**The Chairman:** Senator Manning, you might have added one more. I understand the life insurance companies are purchasers in substantial quantities of government bonds.

**Senator Manning:** Very much so.

**Mr. Jenkins:** Senator, I think the question that you raised is a very good one in the sense that the question really is how much savings should the country have. I do not think we can make the distinction between savings that are put into a trust company vis-à-vis savings that are put into a life insurance company vis-à-vis savings that are put into a bank. All of it is used to finance investments and to promote the growth of the country.

**Senator Manning:** On that point, the extent in the one case is significantly different from that in the other. The bank does not lend out more money to industry because I put \$1,000 into my chequing account.

**Mr. Jenkins:** Yes, it does.

**Senator Manning:** No, it does not. If I buy \$1,000 worth of life insurance, the bulk of those premiums is continuously going to go into the bank.

**Mr. Jenkins:** The banks have very few excess reserves. Any excess reserve is loaned out.

**Senator Manning:** I suggest your premise is wrong.

**Senator Roblin:** I should like to go back to this question of protection. The witness leaves me with the impression that he regards all these various devices such as bank accounts, mutual funds, life insurance and all the rest of it as being the same. The only vehicle that I am aware of that offers you protection if you die, and that is what you are getting it for, is life insurance. Therefore, on that ground it seems to me there is very high social component in this policy that I have never heard the government deal with. Not only is there the item of protection, but it also bears on the whole question of pensions and matters of that sort. Making provision for one's family after one's death is a pension matter, but it is also an advantage of life insurance. Is it really the government's policy to appear to discourage, by taxation, the desire of Canadians to secure this form of protection? It seems to me that that element is quite different from ordinary investments. I want to know whether any policy statement has been made in connection with the social aspects or the social impact of this policy on the public's willingness to buy life insurance.

**Mr. Jenkins:** By protection I gather you are talking about the risk element of life insurance policies. I think there has never been any disagreement that people who buy life insurance reduce personal family risk and that is a very positive item. The question is simply one as to how it is financed. There is a whole range of products, some products that have a great

[Traduction]

je l'ai déjà indiqué, cette mesure entraînera au bout du compte une perte de recettes fiscales de telle sorte qu'en définitive, du point de vue des revenus, les choses seront pires après que vous aurez adopté cette mesure que si vous n'étiez pas intervenus. Le Conseil du Trésor a-t-il bien soupesé ces points?

**Le président:** Sénateur Manning, vous auriez pu en ajouter encore un. J'ai appris que les sociétés d'assurance-vie achètent en quantités importantes des obligations du gouvernement.

**Le sénateur Manning:** En effet.

**M. Jenkins:** Sénateur, je pense que vous avez posé une excellente question en ce sens qu'il reste en fait à savoir combien d'épargne le pays devrait réaliser. A mon avis, nous ne pouvons pas faire la distinction entre les épargnes qui sont confiées à une société de fiducie et celle qui sont confiées à une société d'assurance-vie ou à une banque. Elles servent toutes à financer les investissements et à promouvoir la croissance du pays.

**Le sénateur Manning:** A ce sujet, les unes sont beaucoup plus propices que les autres. La banque ne prête pas plus d'argent à l'industrie parce que j'ai versé \$1,000 à mon compte-chèque.

**M. Jenkins:** Au contraire.

**Le sénateur Manning:** Non, c'est faux. Si j'achète une assurance-vie d'une valeur de \$1,000, le gros de ces primes sera continuellement versé à la banque.

**M. Jenkins:** Les banques ont très peu de réserve excédentaire. Toute réserve excédentaire est consacrée à des prêts.

**Le sénateur Manning:** Je crois que votre prémisse est fausse.

**Le sénateur Roblin:** J'aimerais revenir à cette question de production. J'ai l'impression que le témoin considère les différents mécanismes tels les comptes bancaires, les fonds mutuels, l'assurance-vie etc. comme une seule et même chose. Que je sache, le seul mécanisme qui offre une protection en cas de décès pourvu que vous vous soyez organisé en conséquence, est l'assurance-vie. Il me semble donc que cette politique revêt un caractère éminemment social et je n'ai jamais entendu dire que le gouvernement en ait tenu compte. Non seulement y a-t-il un élément de protection, mais il faut également considérer toute la question des pensions et autres questions de cet ordre. Prévoir ce qui adviendra à sa famille après son décès est une question qui relève des pensions, mais c'est aussi un avantage pour l'assurance-vie. Le gouvernement, au moyen d'un impôt, veut-il vraiment dissuader les canadiens qui désirent acquérir cette forme de protection? Il me semble que cet élément est tout à fait différent des investissements ordinaires. Je désire savoir si une déclaration de principe a été faite relativement aux aspects sociaux ou à l'incidence sociale de cette politique sur le désir du public d'acheter une assurance-vie.

**M. Jenkins:** Par protection, j'imagine que vous parlez de l'élément risque que contient une police d'assurance-vie. Tout le monde convient, je crois, que ceux qui souscrivent une assurance-vie réduisent les risques personnels de leur famille, ce qui est très valable. Le tout est de savoir comment cela est financé. Il existe toute une gamme de produits, dont certains



[Text]

deal of insurance and others that have very little. These are blended products and they are not all the same.

**Senator Charbonneau:** If I may, Mr. Jenkins, revert back to my previous question. If you buy term insurance and you reach the age of 60 or 65 your cost is going to be tremendous. You cannot afford it especially if you happen to be near retirement age. That is why I still maintain that this extra money, or call it what you want, has got to be put in, and it is being put in by actuaries in order to level the costs over the years. It is an integral part of it, and I do not see how it can be taxed. It is not the same instrument at all.

**Mr. Jenkins:** It is simply a question of the degree to which tax preference is desirable given the limited resources available to the country and the government. I would be happy to go into the details perhaps at a later date as to the nature of the issue.

**Senator Lang:** If you take my assumption that buying life insurance is basically a matter of protection, could you clarify for me what would be the effect on a person who buys a \$10,000 whole life policy, pays a premium of \$100 at the beginning of the year, and dies at the end of the year? What is the tax treatment of those proceeds in his estate?

**Mr. Poddar:** It is tax free. If he buys a term insurance policy for \$100 and on that he receives—

**Senator Lang:** I am not talking about term insurance policies. I am talking about a whole life policy.

**Mr. Jenkins:** It would be tax free under any kind of policy.

**Senator Lang:** What would be included in his estate? Nothing?

**Mr. Poddar:** For tax purposes?

**Senator Lang:** Yes.

**Mr. Poddar:** For tax purposes under the pre-budget rules, nothing would be included.

**Senator Lang:** What about post-budget?

**Mr. Poddar:** Of the \$100 put into the life insurance policy you separate the insurance protection element from the savings element. The savings element was deemed to have earned interest. Taking \$100, suppose half of it was a savings element and the interest rate was 10 per cent. Therefore, 10 per cent of \$50 is \$5 and that would be a taxable amount in the hands of the estate.

**Senator Lang:** What would the balance be?

**Mr. Poddar:** The balance would be tax free.

**Senator Lang:** Might it not be treated as a capital gain?

**Mr. Poddar:** No.

**Senator Lang:** What excludes it from being treated that way?

**Mr. Poddar:** No investment.

[Traduction]

comportent une grosse assurance d'autres une petite. Ceux-là sont des produits mixtes et ils ne sont pas tous semblables.

**Le sénateur Charbonneau:** Permettez-moi, M. Jenkins, de revenir à ma question antérieure. Vous avez déclaré que si vous achetiez une assurance temporaire et atteignez l'âge de 60 ou de 65 ans vos coûts seraient énormes. Vous n'en auriez plus alors les moyens, surtout si vous êtes près de l'âge de la retraite. C'est pourquoi je continue à soutenir que ce supplément d'argent, ou appelez-le comme vous voudrez, doit être ajouté, et c'est ce que font les actuaires en vue d'échelonner les coûts sur plusieurs années. C'en est une partie intégrale et je ne vois pas comment cela peut être imposé. Ce n'est pas du tout le même instrument.

**M. Jenkins:** Il s'agit essentiellement de se demander dans quelle mesure une préférence fiscale est souhaitable, compte tenu des ressources limitées dont disposent le pays et le gouvernement. Je serais heureux de rentrer davantage dans les détails, à un autre moment, sur le fond même du problème.

**Le sénateur Lang:** Si vous acceptez mon hypothèse voulant que le fait de souscrire une assurance-vie est essentiellement une question de protection, pourriez-vous m'expliquer quel serait l'effet de cette mesure fiscale sur une personne qui achète une police d'assurance vie entière de \$10,000, et verse une prime de \$100 au début de l'année mais meurt à la fin de cette année-là? Quel sera le traitement fiscal de cette assurance dans sa succession?

**M. Poddar:** Elle ne sera pas imposée. S'il achète une police d'assurance temporaire pour \$100 et qu'il en reçoit . . .

**Le sénateur Lang:** Je ne parle pas de police d'assurance temporaire, mais de police d'assurance sur la vie entière.

**M. Jenkins:** Aucune police ne fait l'objet d'impôts.

**Le sénateur Lang:** Qu'est-ce qui serait calculé dans sa succession? Rien?

**M. Poddar:** Aux fins de l'impôt?

**Le sénateur Lang:** Oui.

**M. Poddar:** En vertu des règles prébudgétaires rien ne serait imposé.

**Le sénateur Lang:** Et depuis le budget?

**M. Poddar:** Dans le \$100 payé pour la police d'assurance-vie il faut distinguer un élément protection et un élément épargne. On a jugé que ce dernier élément produisait de l'intérêt. En supposant que la moitié de ce \$100 est un élément d'épargne et que le taux d'intérêt était de 10 p. 100, cela donnerait 10 p. 100 de \$50, c'est-à-dire \$5; c'est le montant qui serait imposable pour la succession.

**Le sénateur Lang:** Qu'en est-il du reste?

**M. Poddar:** Le reste ne serait pas imposé.

**Le sénateur Lang:** Ne pourrait-on le considérer comme un gain en capital?

**M. Poddar:** Non.

**Le sénateur Lang:** Qu'est-ce qui empêcherait qu'on le traite de cette façon?

**M. Poddar:** Ce n'est pas un investissement.

[Text]

**Senator Lang:** Would it be the intention of the department to tax insurance policies issued by the Department of Veterans Insurance in the same way as they treat any other life insurance policies?

**Mr. Poddar:** I am not sure of all the details, senator, but we could find out. There is no mention in the budget of veterans policies.

**Senator Lang:** I hope you will look at it and see how this might impinge on Canadian veterans.

**The Chairman:** Senator, your question is that you would like them to answer your question.

**Senator Lang:** Yes.

**Senator Cook:** Is the main thrust of these amendments to collect more revenue, or to correct some perceived excesses or abuses—which?

**Mr. Jenkins:** I believe taxes are levied always to collect revenue, but there is an issue here. If one allows large differences in the taxation—some things are not taxed at all and some things are—In the collection of taxes, you have to have some equity, some neutrality in the system. So it has both elements: It has tax structure issues as well as tax revenue requirements.

**Senator Cook:** What you might call the tax structure, did you examine other ways of doing it? In other words, some of us feel that you are in danger of throwing out the baby with the bath water when you are trying to stop these abuses in life insurance.

**Mr. Jenkins:** We do not feel at all that the baby is going to get thrown out—

**Senator Roblin:** The baby drowned.

**Mr. Jenkins:** We disagree with you. I would say that a great deal of life insurance was being sold when interest rates were much lower.

**Senator Walker:** Mr. Jenkins, what you are really telling us is that all you are doing is not taxing any policies that are in force at the present time; but the moment this bill goes through, any new policy will be taxed. Is that correct?

**Mr. Jenkins:** We shall have to wait to see how the discussions with the minister proceed.

**The Chairman:** Under the budget tax changes, do they provide for the coming into force date of the taxation of whole life insurance policies.

**Mr. Jenkins:** As it now stands, all new policies after November 12—new policies.

**The Chairman:** So there is no reservation on what we are studying with the budget tax changes.

**Senator Walker:** That being so, when there is such fantastic criticism of your policy right across the country, is it not reasonable to suggest to you that whatever you do should be postponed until you have a further opportunity to study it, and,

[Traduction]

**Le sénateur Lang:** Le ministère songerait-il à imposer les polices d'assurance émises par le service des assurances aux anciens combattants de la même façon qu'il impose toutes les autres polices d'assurance sur la vie?

**M. Poddar:** Je ne connais pas tous les détails, sénateur, mais je pourrais vous les trouver. Le budget ne parle pas de police de défection.

**Le sénateur Lang:** J'espère que vous étudierez cette question en vous demandant l'effet qu'une telle mesure pourrait avoir sur les anciens combattants canadiens.

**Le président:** Sénateur, ce que vous demandez c'est qu'on réponde à votre question.

**Le sénateur Lang:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Ces modifications ont-elles pour principal objet d'aller chercher d'autres revenus, ou de corriger des excès ou abus évidents?

**M. Jenkins:** La perception d'impôts est, me semble-t-il, toujours une source de revenus, mais votre question soulève un problème. Si le régime fiscal tolère une grande diversité—certains biens font l'objet d'un impôt, tandis que d'autres en sont exempts—il doit néanmoins faire preuve d'une certaine équité ou neutralité. Il doit donc satisfaire deux dimensions: celle de la structure fiscale et celle des revenus fiscaux.

**Le sénateur Cook:** Avez-vous examiné d'autres façons de procéder que par le truchement de ce que vous appelez la structure fiscale? Autrement dit, plusieurs d'entre nous estiment que vous risquez de jeter le poisson avec la sauce en cherchant à corriger quelques abus relatifs à l'assurance-vie.

**M. Jenkins:** Nous n'avons pas du tout l'impression de jeter le poisson . . .

**Le sénateur Roblin:** Non, vous le noyez!

**M. Jenkins:** Nous ne sommes pas d'accord. Je dirais que beaucoup d'assurances sur la vie ont été vendues lorsque les taux d'intérêt étaient moins élevés.

**Le sénateur Walker:** Monsieur Jenkins, ce que vous dites vraiment c'est qu'en fait aucune des polices en vigueur en ce moment ne sont imposables, mais que dès que ce projet de loi aura été adopté toute nouvelle police le sera. Est-ce exact?

**M. Jenkins:** Nous devons attendre le résultat de nos discussions avec le ministre.

**Le président:** Est-ce que les modifications fiscales du budget précisent une date d'entrée en vigueur de l'imposition des polices d'assurance sur la vie entière?

**M. Jenkins:** Selon le budget actuel, toutes les polices souscrites après le 12 novembre . . . nouvelles polices.

**Le président:** Alors il n'y a aucune réserve à faire sur ce que nous étudions par rapport aux modifications fiscales du budget.

**Le sénateur Walker:** S'il en est ainsi, alors que votre politique est en butte à tant de critiques d'un bout à l'autre du pays, n'est-il pas raisonnable de vous demander quoi que vous fassiez, de le retarder jusqu'à ce que vous ayez eu le temps de



[Text]

in any event, not to introduce any changes to life insurance for another year? Is that not a reasonable suggestion?

**Mr. Jenkins:** We will certainly consider your advice.

**Senator Cook:** Mr. Chairman, I did not finish my question. When we are dealing with revenue as against abuses, I would like to know, in connection with the budget figure, how much revenue this is going to bring in.

**The Chairman:** Senator Cook, I did not know that you had an agreement from Mr. Jenkins that the budget tax changes are to correct an abuse in the whole life insurance policy system.

**Senator Cook:** That was touched on. That was half of what he said.

**The Chairman:** Have you heard a "yes" to that?

**Mr. Jenkins:** I would say that the objective was to broaden the taxation of interest buildup in a more neutral manner. We observed changes being made, innovative instruments being designed, and a lot of those were brought to our attention.

**Senator Cook:** That could be paraphrased to say that it was directed against some perceived abuses—partly.

**Mr. Jenkins:** Potential ones.

**Senator Cook:** The other part of my question is: How much revenue do you estimate you will get from the changes?

**Mr. Jenkins:** There are two aspects to that: first, the actual taxation as it is applied to a particular item, and, secondly, how much taxation revenue we will get elsewhere because we have evened things up and we have not caused a shifting of the assets. As I said, I came here on the understanding that we were going to discuss charitable foundations. If you want further details, we can supply them.

**Senator Cook:** When you get a chance, will you tell us how much direct tax revenue will be achieved from this change?

**Mr. Jenkins:** Yes.

**Mr. Birk:** Mr. Jenkins, on the question of magnitude, is it not correct that the budget says that in 1985-86 \$60 million will be generated from the taxation of all so-called deemed income or accrued income, namely annuities, debt instruments and life insurance? Would those be the three components included in that \$60 million in 1985-86? If that is so, would you happen to know what the portion is of life insurance?

**Mr. Poddar:** There is very little revenue from life insurance in the initial years for two reasons. Firstly, all the old policies are grandfathered, and, secondly, with regard to the new policies that are issued after the budget date, in the first four, five or six years there is very little interest buildup in the whole life policies; the interest buildup starts in the later years, after five years. Our projections only go up to five years. There is no revenue from the whole life policies in the first five years.

[Traduction]

l'étudier et, de toute façon, de ne pas modifier les dispositions relatives aux assurances-vie pour une autre année? N'est-ce pas une proposition raisonnable?

**M. Jenkins:** Nous suivrons certainement votre conseil.

**Le sénateur Cook:** M. le président, je n'en avais pas terminé avec ma question. Puisqu'il est question de revenus et d'abus, j'aimerais savoir, relativement aux chiffres du budget, le montant des revenus que cette mesure engendrera.

**Le président:** Sénateur Cook, à ce que je sache, M. Jenkins ne vous a pas confirmé que les modifications fiscales du budget visent à corriger un abus dans le système des polices d'assurance sur la vie entière.

**Le sénateur Cook:** J'en ai parlé, c'était la moitié de ce que j'ai dit.

**Le président:** Avez-vous entendu un oui à ce sujet?

**M. Jenkins:** L'objectif était d'arriver à imposer davantage les intérêts accumulés, mais de façon plus neutre. Nous avons constaté que des changements étaient apportés, des instruments nouveaux étaient introduits—et bon nombre de ces choses ont été portées à notre attention.

**Le sénateur Cook:** En vous paraphrasant on pourrait dire que vous visiez certains abus perçus—au moins en partie.

**M. Jenkins:** Des abus éventuels.

**Le sénateur Cook:** Le deuxième volet de ma question est: quels revenus ces modifications vous procureront-elles?

**M. Jenkins:** Distinguons deux aspects de votre question: d'abord, l'imposition elle-même, qui est appliquée à un bien particulier, et ensuite le montant de revenus fiscaux que nous obtiendrons par ailleurs grâce à l'équilibre que nous avons rétabli et qui a évité un transfert des biens. Je répète que je suis venu ici en pensant que nous discuterions des fondations de bienfaisance. Si vous voulez d'autres détails, je puis vous les obtenir.

**Le sénateur Cook:** Dès que vous le pourrez, pourriez-vous donc nous dire le montant de revenus fiscaux directs que cette modification engendrera?

**M. Jenkins:** D'accord.

**M. Birk:** Monsieur Jenkins, au sujet de l'importance de ce montant, n'est-il pas exact que le budget déclare qu'en 1985-1986, 60 millions de dollars seront produits par l'imposition des soi-disant revenus réputés ou acquis? Feraient-ils partie des trois composantes du 60 millions de dollars en 1985-1986? Dans l'affirmative, sauriez-vous quelle partie vient des assurances sur la vie?

**M. Poddar:** Les assurances sur la vie ne donnent que très peu de revenus les premières années, pour deux raisons: d'abord parce que les anciennes polices sont exemptes d'impôt, et deuxièmement parce que les intérêts que produisent les nouvelles polices d'assurance vie entière émises après la date du budget sont partiellement négligeables au cours des quatre, cinq ou six premières années; l'intérêt ne s'accumule vraiment qu'au bout de la cinquième année. Or nos projections ont été faites pour cinq ans et il n'y a aucun revenu provenant des



[Text]

**Senator Bosa:** Mr. Jenkins, how do you know there will be whole life policies in the future for the department to collect taxation?

**Mr. Jenkins:** I would assume that the whole life policies are being sold for something other than just plain tax deferral. They are a worthy product and people will want to buy them on their qualities.

**Senator Charbonneau:** But they are not tax deferrals—that is the whole point. That is what you say, but no one agrees with you.

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, when Mr. Jenkins made reference to the fact that the department had received presentations with respect to certain products that life insurance companies were selling, which discriminated in their favour from the point of view of taxation, did not those other financial institutions refer to deferred annuities that have no element of life insurance, and certain types of life insurance that have a high cash value? Did they not refer to just those products?

**Mr. Jenkins:** They are the products which have the greatest investment buildup component compared with the protection component. There is no doubt about that. Senator, you know much more about the products out there than any of us. Those are certainly the ones that attract the most attention.

**Senator Lang:** Could you not disengage those from the mainstream?

**Senator Bosa:** The department, in its effort to catch the abuses, caught also the little fish that was not meant to be caught; is that not a fact?

**Mr. Jenkins:** As the minister indicated, that has been the subject of a great deal of work, and there has been a lot of good discussion to try to make that distinction.

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, I have two brief questions. Mr. Jenkins made reference to an article that appeared in the *Financial Times* which indicated that the sale of life insurance did not suffer as a result of the budget. I have not had the opportunity to read that article. Could Mr. Jenkins indicate whether it specified what kind of insurance it has been selling?

**Mr. Jenkins:** Yes, it did.

**Senator Bosa:** Term insurance?

**Mr. Jenkins:** No.

**Senator Bosa:** Whole life?

**Mr. Jenkins:** Yes. It discussed whole life explicitly.

**Senator Roblin:** But, you know, Mr. Chairman, some companies are selling that insurance today in large quantities with the guarantee that if the budget is not changed the deal is off. They will reorganize the deal. It therefore seems to me that this is a questionable piece of evidence.

[Traduction]

polices d'assurance-vie entière au cours des cinq premières années.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur Jenkins, comment savez-vous qu'il y aura dans le futur des polices d'assurance-vie entière susceptibles d'être imposées par le ministère?

**M. Jenkins:** Je suppose que ces polices ne sont pas uniquement vendues pour permettre un report d'impôt. Elles valent par elles-mêmes et les gens continueront donc à les acheter pour ce qu'elles valent.

**Le sénateur Charbonneau:** Mais elles ne permettent aucun report d'impôt, c'est là tout le problème. C'est ce que vous prétendez, mais personne n'est de votre avis.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président, lorsque M. Jenkins a fait allusion aux pressions exercées sur le ministère concernant certains des produits vendus par les compagnies d'assurance sur la vie, qui leur étaient favorables du point de vue de l'impôt, ces autres institutions financières n'ont-elles pas renvoyé aux annuités différées qui ne comportent aucun élément d'assurance-vie, et à certains types d'assurance sur la vie ayant une haute valeur de rachat? N'ont-ils pas renvoyé précisément à ces produits?

**M. Jenkins:** Ce sont les produits dont la composante accumulation de l'investissement est beaucoup plus forte que la composante protection. Cela ne fait aucun doute. Sénateur, vous en savez bien davantage à ce sujet que nous. Ce sont certainement ces produits qui suscitent le plus d'attention.

**Le sénateur Lang:** Ne pourriez-vous pas les mettre dans une catégorie à part?

**Le sénateur Bosa:** En cherchant à mettre fin aux abus, le ministère a adopté des mesures qui font bien plus que cela; n'est-il pas vrai?

**M. Jenkins:** Comme l'a indiqué le ministre, on a beaucoup travaillé sur cette question et on a bien discuté en vue d'essayer d'effectuer cette distinction.

**Le sénateur Bosa:** M. le président, j'ai deux brèves questions à poser. M. Jenkins a fait allusion à un article paru dans le *Financial Times* selon lequel les ventes d'assurance-vie n'ont en rien été modifiées par le dernier budget. Je n'ai pas eu l'occasion de lire cet article. M. Jenkins pourrait-il nous dire de quel type d'assurance il était question dans cet article?

**M. Jenkins:** Oui, volontiers.

**Le sénateur Bosa:** Les assurances temporaires?

**M. Jenkins:** Non.

**Le sénateur Bosa:** Sur la vie entière?

**M. Jenkins:** Oui. Il était explicitement question d'assurance-vie entière.

**Le sénateur Roblin:** Mais vous savez, monsieur le président, certaines compagnies vendent énormément de ces assurances aujourd'hui en garantissant à leurs clients d'annuler le contrat si le budget n'est pas modifié. Elles feront alors une autre offre. Cet article me paraît donc être une preuve plutôt douteuse.

[Text]

**Senator Bosa:** The other gentleman mentioned before, in answer to Senator Lang's question as to what happens to a policy when it matures to death, the example of a \$100 premium paid at the beginning of the year, and then becoming a death benefit at the end of one year. The example was given that the estate of the deceased would have to pay tax on the portion of the premium which was considered to be the investment portion; but the estate does not get the cash value. It is the life insurance company that gets the cash value.

**The Chairman:** And of course, the policy holder has died, and the proceeds are payable to a beneficiary.

**Senator Bosa:** But, Mr. Chairman, maybe I can use a different example to bring my point into focus. Let us suppose that the policy has been in force for 10 years, and the gentleman has been paying \$1,000 a year for 10 years. At the end of the 10 years the cash surrender value is, say, \$7,000 or \$8,000, and the protection is \$100,000. The policyholder dies, and according to the example given before, the estate would be taxed on the difference between the adjusted cost basis and the cash surrender value; but the estate does not get the cash surrender value, it is the life insurance company that gets it.

**Mr. Poddar:** The question is, really, when the payment is made to the beneficiary, how much of that payment was purely a protection element, and how much was a build-up of interest on the savings made in the policy; that is, the savings in the policy and interest on them. Actually, it is only the interest on the savings in the policy that is taxable income. Suppose a life insurance policy pays \$100,000. That \$100,000 is divided into the pure protection part, the interest build-up part, and the return of the premiums. There is a threefold division. The return of the premiums is completely tax-free. It is capital coming out. The protection element was also completely tax free because it was not interest build-up in that policy. Interest build-up could vary, depending on the type of policy you buy. In some policies all of the \$100,000 could be interest build-up, plus the return of the premiums. In some other policies, interest build-up would be very, very small. In a term policy, interest build-up is zero, or virtually zero, because all of the money constitutes protection element.

**Senator Bosa:** In a term policy there is a reserve as well, because if it is term insurance to age 70, and the premium is level, there is an element of reserve.

**The Chairman:** I thought you were going to aim at that. What you are thinking of is what they call the mortality rate, and I think Senator Charbonneau talked about that the other day. The mortality rate is something the actuary figures into the premium in order to reflect the fact that as a policyholder ages the mortality rate is needed in order to pay for the added element of protection. In those circumstances, only to allow as a cost the premium that the policyholder actually pays does not recognize the fact that to the extent that the mortality table or rate has been used, it does not adequately take care of

[Traduction]

**Le sénateur Bosa:** L'autre témoin a rapporté, en réponse à la question du sénateur Lang qui voulait savoir ce qui arrive à une police qui vient à échéance au décès, l'exemple d'une prime de \$100 versée au début de l'année et qui devient une prestation de décès à la fin de cette année-là. Il lui fut répondu que la succession du décédé aurait de l'impôt à payer sur la partie de la prime considérée comme un élément d'investissement; la succession ne reçoit pas la valeur de rachat mais bien la compagnie d'assurance sur la vie.

**Le président:** Mais puisque le titulaire de police est décédé, le produit de sa police est payable à un bénéficiaire.

**Le sénateur Bosa:** Permettez-moi, M. le président, d'utiliser un autre exemple pour me faire comprendre. Mettons une police qui est en vigueur depuis dix ans et pour laquelle le titulaire a payé \$1,000 par an. Au bout de ces dix années la valeur de rachat de cette police est mettons de 7 ou \$8,000 pour une protection de \$100,000. Le titulaire meurt. Selon l'exemple donné antérieurement, la succession aurait de l'impôt à payer sur la différence entre le coût rajusté de la police et sa valeur de rachat, ce n'est pas la succession qui obtient cette valeur mais la compagnie d'assurance-vie.

**M. Poddar:** Votre question est donc la suivante: lorsque le paiement est fait au bénéficiaire, quelle partie de ce paiement est considérée comme un élément de protection et quelle autre partie comme une accumulation d'intérêts sur l'épargne engendrée par la police; c'est-à-dire l'épargne que constitue la police et l'intérêt qu'elle engendre. En fait, seuls les intérêts courus sur l'épargne réalisée en vertu de la police étaient considérés comme un revenu imposable. Supposons qu'une police d'assurance s'élève à \$100,000. Ces \$100,000 sont divisés en trois parties: un élément de protection pure, les intérêts accumulés, et le remboursement des primes. C'est une division en trois volets. Le rendement des primes est tout à fait exempt d'impôt, c'est le capital qui entre et qui sort. L'élément de protection était aussi entièrement exempt d'impôt parce qu'il ne correspondait pas aux intérêts accumulés dans la police. L'accumulation d'intérêts pouvait varier, selon le genre de police que vous achetiez. Dans certaines polices, les \$100,000 au total pourraient représenter les intérêts accumulés, plus le rendement des primes. Dans certaines autres polices, la part d'intérêt serait très, très minime. Dans une police à terme, l'accumulation d'intérêts est nulle, ou quasiment nulle, parce que tout l'argent constitue un élément de protection.

**Le sénateur Bosa:** Dans une police à terme, il y a aussi un élément de réserve, s'il s'agit d'une assurance à terme qui arrive à échéance quand l'acheteur de la police atteint l'âge de 70 ans, et que la prime est stable.

**Le président:** Je pensais que vous en viendriez à parler de cela. Vous pensez en effet à ce que nous appelons le taux de mortalité et je crois que le sénateur Charbonneau en a parlé l'autre jour. Le taux de mortalité est un élément que l'actuaire inclut quand il établit le montant de la prime afin de tenir compte du fait qu'au fur et à mesure que le détenteur de la police vieillit, le taux de mortalité permet de payer la part de protection additionnelle. Dans ces circonstances, si l'on ne considère comme coût que la prime que le détenteur de la police paie en réalité, on ne tient pas compte du fait que dans



[Text]

the age factor and the risks therein. Then the insurance company presumably is the one that has gambled and loses some element of gain that it might otherwise have. Therefore, on the formula that the department proposes, that element is classified as accrued interest, and not as the protection feature. They only take the actual premium. Now, if the insurance company indirectly contributes part of it, what are you going to do with that? How are you going to reflect that? I think the proposal in the budget suggests that it will fall into the interest element that is taxable when the policy matures.

**Senator Bosa:** What does Mr. Jenkins believe or think constitutes a whole life policy that does not have the savings feature that we keep on referring to?

**Mr. Jenkins:** It is a matter of degree.

**Senator Bosa:** Could you elaborate on the degree?

**Mr. Jenkins:** I think that is really, if you will excuse me, the subject of a great deal of discussion, as you know. I think that that is why we hear the word "protection" used. It is very hard to find a definition of what that means, because it is a mix. There are some instrument, everybody will agree, that are mostly investment. If you have annual term insurance there is no question about that. That is 100 per cent risk protection.

**The Chairman:** That is because it is non-participating.

**Mr. Jenkins:** The point is, there is no insurance element at all. The issue is, how is it going to be financed? Is it going to be financed out of after-tax dollars, or is it going to be financed out of internal interest build-up which traditionally has not been taxed? Where is that line to be drawn? Perhaps I can get some advice from you.

**Senator Roblin:** I wonder whether the witness has had an opportunity to read the submission of the Life Underwriters Association to this committee. They produced some interesting tables there, which I would be glad to get some comment on.

In connection with whole life, appendix II, the example is given of a premium of \$445 per year. If taken out at the age of 25, the amount of tax payable at age 40 is equal to the amount of the premium. From there on the amount of tax payable greatly exceeds the premium by thousands of dollars before you get to the bottom of the table. The value of the total tax, with an element for the time value of money over the term of this particular model, shows that while the insured person's estate collects \$131,000, they have paid out premiums of \$11,000 and taxes of \$82,000, with the time value of money included in the tax element. One has to wonder what the social impact of that is going to be. The reason why a man buys whole life insurance in the first place is not for himself, since he will be dead before he gets the money. What he is doing is making provision for his wife, and we know the condition in

[Traduction]

la mesure où la table ou le taux de mortalité a été utilisé, on n'accorde pas suffisamment d'importance au facteur de l'âge et aux risques inhérents. On présume alors que la compagnie d'assurance est celle qui a couru le risque et c'est elle qui perd une partie des recettes qu'elle aurait autrement pu toucher. Ainsi, dans la formule que le ministère propose cet élément est décrit comme étant de l'intérêt accumulé, et non pas de la protection achetée. Ils ne prennent que la prime réelle. Maintenant, si la compagnie d'assurance contribue indirectement une partie de ce montant, qu'allez-vous en faire? Comment allons-nous en tenir compte? Je crois que la proposition contenue dans le budget prévoit qu'elle entrera dans la catégorie des intérêts imposables au moment où la police arrive à échéance.

**Le sénateur Bosa:** D'après M. Jenkins, qu'est-ce qui constitue une police globale d'assurance en cas de décès si celle-ci ne contient pas cet élément d'épargne auquel nous faisons constamment allusion?

**M. Jenkins:** C'est une question de degré.

**Le sénateur Bosa:** Pouvez-vous nous l'expliquer?

**M. Jenkins:** Si vous me le permettez, je crois que c'est l'objet de nombreuses discussions, comme vous le savez. C'est pour cela, je crois, que nous utilisons le terme «protection». Il est très difficile de définir ce terme, parce qu'il comporte de nombreux éléments. Certains instruments, chacun en conviendra, sont en grande partie des moyens d'investissement. Si vous avez une assurance annuelle provisoire, aucune question ne se pose. C'est une protection à 100 p. 100 contre les risques.

**Le président:** C'est parce que c'est un régime non contributif.

**M. Jenkins:** En réalité, il n'y a aucun élément d'assurance. La vraie question c'est de savoir comment nous allons financer la chose. Allons-nous la financer à même les primes après impôt, ou à même les intérêts internes accumulés qui, par le passé, n'étaient pas imposables? Où fixerons-nous la limite? Vous pourriez peut-être me conseiller à cet égard.

**Le sénateur Roblin:** Je me demande si le témoin a eu l'occasion de lire le mémoire présenté à ce comité par l'Association des assureurs-vie du Canada. Ils nous ont présenté des tableaux très intéressants sur lesquels j'aimerais entendre vos commentaires.

En ce qui concerne l'assurance sur la vie entière, appendice II, on donne l'exemple d'une prime de \$445 par année. Si l'on souscrit cette assurance à l'âge de 25 ans, le montant de l'impôt payable lorsqu'on aura 40 ans est égal au montant de la prime. A partir de ce moment, le montant de l'impôt exigible est de plusieurs milliers de dollars supérieurs à la prime avant que vous n'arriviez au bas du tableau. La valeur de l'impôt total, compte tenu de la valeur que prend l'argent sur la durée de l'assurance dans ce cas en particulier, démontre que si la succession de la personne assurée touche \$131,000, l'acheteur de la police a payé des primes de \$11,000 et des impôts de \$82,000, la valeur qu'a pris l'argent avec le temps étant incluse comme un élément imposable. Il faut se demander quelle incidence cela aura sur le plan social. Celui qui achète une assurance sur la vie entière ne le fait pas d'abord



[Text]

which many women are left in this country with respect to survivorship. That is a difficult social problem.

What is going to happen to this form of protection? It does not satisfy me to hear that this just evens things up, and the man might invest in some other vehicle. That other vehicle may or may not—and in most cases does not—have anything like the protective factor that is in the vehicle we are discussing. It seems to me that an absolutely certain prediction could be that people will stop buying protection through whole life insurance in the way they have in the past, and one cannot really just look at it from a tax and economic point of view. You have to look at the social aspects as well. What is the view of the department on that?

**Mr. Jenkins:** You are really leading into the issue of what is the appropriate amount of tax incentive for retirement or for pensions.

**Senator Roblin:** I am not talking about retirement. I am talking about protection for my wife, let us say.

**Mr. Jenkins:** The question then becomes twofold: there is the insurance element and there is the interest build-up element. I suppose, with regard to the interest build-up element, that I could say that I fail to see why a guaranteed investment certificate does not also give protection. The question then becomes: How does one treat that equitably? I think we would all like to see greater savings available to widows. It is a question of the degree of tax deferral or tax preference and the consideration of what set of instruments is eligible for that.

**Senator Roblin:** I have to deduce from your reply, then, that your department is neutral on this matter.

**The Chairman:** Just a moment, Senator Roblin. I am not sure that the department is neutral on that point, if we are to accept what Mr. Jenkins has said. He mentioned the GI certificates. I assume that is an alternative form of producing what the life insurance would produce. The inference that I draw from that is that there is another avenue open for those people who want to accomplish what they have been accomplishing by insurance: they can buy GI certificates. The effect of this, as I understand Mr. Jenkins, is that this is a natural alternative.

I do not regard that as being a neutral basis on which to found tax policy.

**Senator Charbonneau:** I do not see a GI certificate as being an effective alternative in every case. For example, if you are 25 years of age and are on a low salary, and if you need \$100,000 of insurance for several years, I do not see how a GIC would be much good if you died two or three years later.

**Mr. Jenkins:** From the information that is available to us, the majority of whole life policies are also cancelled before death. I think that is also information that should be considered in the overall assessment.

[Traduction]

pour lui-même, puisqu'il sera mort avant de pouvoir toucher l'argent. En fait, il accumule cette somme pour son conjoint, et nous savons dans quelle situation de nombreuses veuves sont laissées dans ce pays. C'est un problème social épineux.

Qu'arrivera-t-il à ce genre de protection? Je ne suis pas satisfait d'entendre dire que cette mesure ne fait qu'égaliser les choses, et que la personne aurait pu choisir un autre moyen d'investissement. Les autres moyens peuvent ne pas avoir, et dans la plupart des cas n'ont pas, un élément de protection comme celui dont nous discutons. Il me semble qu'on peut prévoir avec quasi certitude que les gens cesseront d'acheter la protection des assurances sur la vie entière comme ils l'ont fait par le passé, et l'on ne peut pas envisager la chose du seul point de vue fiscal et économique. Il faut aussi tenir compte des aspects sociaux. Qu'en pense le ministère?

**M. Jenkins:** Votre question touche essentiellement ce que doit être le montant approprié d'incitation fiscale en vue de la retraite ou de la pension.

**Le sénateur Roblin:** Je ne parle pas de retraite. Je parle d'une protection pour mon épouse, par exemple.

**M. Jenkins:** La question a donc deux volets: il y a un élément d'assurance et une accumulation d'intérêts. En ce qui concerne l'accumulation d'intérêts, je pourrais dire que je ne vois pas pourquoi un certificat d'investissement garanti ne constitue pas aussi une forme de protection. La question devient alors: comment agit-on de façon équitable? Je crois que nous voudrions tous que les veuves disposent d'épargnes plus importantes. La question reste de savoir quel genre de report d'impôt ou de régime fiscal il faut établir et quelles formes d'investissement seront alors admissibles.

**Le sénateur Roblin:** Étant donné votre réponse, je dois donc conclure que votre ministère est neutre à cet égard.

**Le président:** Un instant, sénateur Roblin. Je ne suis pas certain que le ministère soit neutre à cet égard, si nous acceptons ce qu'a dit M. Jenkins. Il a mentionné des certificats d'investissement garanti. J'imagine que c'est là un autre moyen d'obtenir ce qu'offre l'assurance-vie. J'en conclus donc que ces gens ont un autre moyen d'obtenir ce que leur donnait l'assurance: ils peuvent acheter des certificats d'investissement garanti. Si j'ai bien compris ce qu'a dit M. Jenkins, c'est là une autre solution de rechange naturelle.

Je ne pense pas que ce soit une base neutre sur laquelle asseoir une politique fiscale.

**Le sénateur Charbonneau:** Je ne considère pas un certificat d'investissement garanti comme une solution de rechange efficace dans tous les cas. Par exemple, si vous avez 25 ans et que vous recevez un salaire peu élevé et qu'il vous faut 100 000 \$ d'assurance pendant plusieurs années, je ne vois pas comment un certificat d'investissement garanti vous serait utile si vous deviez mourir deux ou trois ans plus tard.

**M. Jenkins:** D'après mes renseignements, la majorité des polices d'assurance-vie sont annulées avant le décès. Je crois qu'il faut aussi tenir compte de ces données dans l'évaluation globale.

[Text]

**Senator Bosa:** There are very important factors, however, as to why that happens, Mr. Chairman. For example, the mortality rate has improved tremendously over the last 25 years. The cost of term insurance for non-smokers, for instance, is one-third what it used to be 25 years ago. For reasons such as those, changes take place in the market place.

What the department is proposing to do now is to influence the kind of policies that people will buy. I am not trying to defend deferred annuities or the endowment policies because they are a high savings element, but a whole life policy has to have some variance in the cash value, depending upon the purpose it is to fulfill. Certainly the department, through the provisions that were brought down in the November 12 budget, is definitely influencing the public in the kind of product it ought to buy.

**The Chairman:** Senator Bosa, I believe that we have been through this area before. I have been looking at the clock and I think, perhaps, we have had a busy morning. We have been working Mr. Jenkins quite hard; he has been fielding questions that have proceeded without interruption for a number of hours. He will appear again before us.

**Senator Lang:** Could I ask one more question, Mr. Chairman? I think it is germane to our discussion and it could be disposed of briefly.

My question has to do with the retroactive effect applied to annuities though not to life insurance policies. We are very much against retroactivity in any form. We wonder why this should prove to be the exception?

**The Chairman:** We are against retroactivity unless it is beneficial retroactivity.

Would the answer be a long one? If so, we will postpone it until our next meeting. Perhaps that will give you time to make it a short answer. It will be the first question on the agenda at the next meeting.

Honourable senators, it appears that Mr. Jenkins will not be available tomorrow morning. Therefore, we will continue with his evidence and with that of Mr. Poddar next Tuesday afternoon at 2 o'clock. I had understood that these witnesses would be available tomorrow morning. However, if they are not available, they are not available. We have not lined up witnesses for tomorrow morning but perhaps we can arrange to have representatives of this life association available at that time. Perhaps we could assume that we will make a decision not to meet tomorrow morning but to meet next Tuesday afternoon, and Wednesday and Thursday mornings next week. At some point on one of those days we will begin the educational work on the energy bills and we will continue with the budget tax changes. The committee adjourns.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le sénateur Bosa:** Il y a cependant des facteurs importants qui expliquent pourquoi cela se produit, Monsieur le président. Par exemple, le taux de mortalité a baissé énormément au cours des vingt-cinq dernières années. Le coût de l'assurance provisoire pour les non-fumeurs, par exemple, est de deux tiers moins élevé qu'il ne l'était il y a vingt-cinq ans. D'autres raisons semblables provoquent les changements qui se produisent sur le marché.

Le ministère se propose maintenant d'influencer la population en ce qui concerne les polices qu'elle choisira d'acheter. Je ne tente pas de défendre les régimes à rentes différées ou les polices d'assurance à dotation parce qu'ils comportent un fort élément d'épargne, mais la valeur vénale d'une police d'assurance en cas de décès doit varier en fonction de l'utilisation qu'on prévoit en faire. Le ministère tente évidemment, par le biais des dispositions incluses dans le budget du 12 novembre, d'influencer le choix de la population.

**Le président:** Sénateur Bosa, je crois que nous avons déjà vidé le sujet. J'ai regardé l'horloge et il me semble que nous avons été très affairés ce matin. Nous avons travaillé durement avec M. Jenkins; il a répondu pendant plusieurs heures aux questions que nous lui posions sans interruption. Il comparaitra à nouveau devant nous.

**Le sénateur Lang:** Puis-je poser une dernière question, monsieur le président? Je crois qu'elle est pertinente à notre discussion et on pourrait y répondre en peu de temps.

Ma question touche l'application rétroactive aux rentes viagères mais pas aux polices d'assurance-vie. Nous nous opposons fermement à toute forme de rétroactivité. Nous ne voyons pas pourquoi il faut qu'il y ait exception dans ce cas?

**Le président:** Nous nous opposons à la rétroactivité, sauf si elle est utile.

La question serait-elle longue? Si oui, nous la soulèverons au cours de notre prochaine réunion. Cela vous donnera peut-être le temps de préparer une réponse abrégée. Ce sera la première question à l'ordre du jour de la prochaine réunion.

Honorables sénateurs, j'apprends que M. Jenkins ne pourra pas venir demain matin. Ainsi, nous poursuivrons avec son témoignage et avec celui de M. Poddar, mardi après-midi à 14 heures. J'avais cru comprendre que ces témoins pourraient venir demain matin. Cependant, s'ils ne peuvent pas venir, ils ne le peuvent pas. Nous n'avons pas invité d'autres témoins pour demain matin mais nous pourrions peut-être faire les démarches nécessaires pour que les représentants de cette association d'assureurs-vie puissent y être en même temps. Nous pourrions peut-être nous entendre pour dire que nous ne nous réunirons pas demain matin mais plutôt mardi après-midi et mercredi et jeudi matins de la semaine prochaine. Ces jours-là, nous pourrions entreprendre l'étude préparatoire des projets de loi énergétiques et nous poursuivrons l'étude des modifications fiscales du budget. Le comité suspend ses travaux.

La séance est levée.





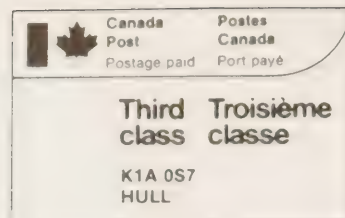












*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacre-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
l'imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *Department of Finance:*

Mr. Glenn Jenkins, Assistant Deputy Minister, Tax Policy  
and Legislation Branch;  
Mr. Satya Poddar, Director, Tax Analysis and Commodity  
Tax Division.

### *Ministère des Finances:*

M. Glenn Jenkins, sous-ministre adjoint, Direction de la  
politique fiscale et de la législation;  
M. Satya Poddar, directeur, Division de l'analyse fiscale et  
des taxes à la consommation.



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Tuesday, May 18, 1982  
Wednesday, May 19, 1982

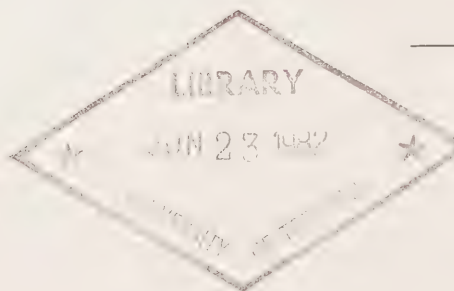
Le mardi 18 mai 1982  
Le mercredi 19 mai 1982

Issue No. 91

Fascicule n° 91

**Tenth Proceedings on:**  
Budget Tax Changes

**Dixième fascicule concernant:**  
Les modifications fiscales budgétaires



WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	McIlraith
Buckwold	Molson
Charbonneau	Murray
Cook	*Perrault
*Flynn	Riel
Godfrey	Roblin
Hayden	Tremblay
Lafond	Walker—(19)
Lang	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	McIlraith
Buckwold	Molson
Charbonneau	Murray
Cook	*Perrault
*Flynn	Riel
Godfrey	Roblin
Hayden	Tremblay
Lafond	Walker—(19)
Lang	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

## ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, March 24, 1982:

"The Honourable Senator Hayden moved, seconded by the Honourable Senator Buckwold:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and consider the following:

(i) Budget tax changes tabled by the Minister of Finance in the House of Commons on November 12, 1981, and the impact thereof on taxpayers;

(ii) documents tabled December 18, 1981, by the said Minister of Finance in the House of Commons relating to some enumerated Budget tax measures announced on November 12, 1981 and describing the tax treatment proposed to be accorded thereto;

(iii) the proposals made by the Minister of Finance in the House of Commons on December 18, 1981, for adjustments in some measures contained in the Budget resolutions;

(iv) the further proposals made by the Minister of Finance in the House of Commons on December 18, 1981, for the referral of some tax measures contained in the Budget resolutions to a parliamentary committee as follows:

Rules relating to corporate re-organization, taxation of whole life insurance, charitable foundations, retirement allowances and work in progress; and

(v) any bills based on the Budget tax changes in advance of the said bills coming before the Senate and any other matters relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 24 mars 1982:

«L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Buckwold,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier ce qui suit:

(i) les modifications fiscales budgétaires déposées à la Chambre des communes par le ministre des Finances le 12 novembre 1981 et leur incidence pour les contribuables;

(ii) les documents, déposés à la Chambre des communes par ledit ministre des Finances le 18 décembre 1981, concernant certaines mesures fiscales budgétaires énumérées annoncées le 12 novembre 1981 et exposant le traitement fiscal qu'il proposait d'accorder à ces mesures;

(iii) les propositions, faites à la Chambre des communes par le ministre des Finances le 18 décembre 1981, au sujet d'ajustements à certaines mesures contenues dans les résolutions budgétaires;

(iv) les autres propositions, faites à la Chambre des communes par le ministre des Finances le 18 décembre 1981, pour le renvoi de certaines mesures fiscales contenues dans les résolutions budgétaires à un comité parlementaire; ces mesures sont les suivantes:

les règles relatives à la réorganisation des sociétés, l'imposition de l'assurance-vie, des organismes de bienfaisance, des allocations de retraite et des travaux en cours; et

(v) les bills fondés sur les changements apportés aux mesures fiscales budgétaires, avant que lesdits bills et tout autre sujet connexe ne soient soumis au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

## MINUTES OF PROCEEDINGS

Tuesday, May 18, 1982

(123)

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2:00 p.m. to consider the following:

## Budget Tax Changes

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Buckwold, Charbonneau, Cook, Godfrey, Lafond, Lang, McIlraith, Molson, Murray, Roblin and Walker. (12)

*Present, not of the Committee:* The Honourable Senators Beaubien and Bosa.

*In attendance:* The following members of the Advisory Staff:

Mr. Thomas S. Gillespie, Counsel;

Mr. Helmut Birk, C.A.

*Witnesses:*

*Department of Finance:*

Mr. Glenn Jenkins, Assistant Deputy Minister, Tax Policy and Legislation Branch;

Mr. Satya Poddar, Director, Tax Analysis and Commodity Tax.

The Committee proceeded directly to the examination of the witnesses, assisted therein by Messrs. Gillespie and Birk.

At 4:15 p.m. the Committee adjourned.

Wednesday, May 19, 1982

(124)

At 9:30 a.m. the Committee *resumed* its consideration of the Budget Tax Changes.

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Cook, Godfrey, Lafond, Lang, Manning, McIlraith, Molson, Roblin and Walker. (10)

*In attendance:* The following members of the Advisory Staff:

Mr. Thomas S. Gillespie, Counsel;

Mr. Helmut Birk, C.A.

*Witnesses:*

*Department of Finance:*

Mr. Tim Morris, Director, Tax Policy—Legislation Division;

Mr. Satya Poddar, Director, Tax Analysis and Commodity Tax.

The Committee resumed its examination of the witnesses, assisted therein by Messrs. Gillespie and Birk.

At 11:55 a.m. the Committee adjourned.

## PROCÈS-VERBAL

Mardi 18 mai 1982

(123)

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 heures, pour étudier le sujet suivant:

## Les modifications fiscales budgétaires

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Buckwold, Charbonneau, Cook, Godfrey, Lafond, Lang, McIlraith, Molson, Murray, Roblin et Walker. (12)

*Présents, mais ne faisant pas partie du Comité:* Les honorables sénateurs Beaubien et Bosa.

*Aussi présents:* Les membres suivants du personnel consultatif:

M. Thomas S. Gillespie, conseiller;

M. Helmut Birk, C.A.

*Témoins:*

*Du ministère des Finances:*

M. Glenn Jenkins, sous-ministre adjoint, Direction de la politique fiscale et de la législation;

M. Satya Poddar, directeur, Analyse fiscale et taxe à la consommation.

Le comité commence immédiatement l'audition des témoins, aidé par M. Gillespie et Birk.

A 16 h 15, le Comité suspend ses travaux.

Mercredi 19 mai 1982

(124)

A 9 h 30, le Comité *reprend l'étude* des modifications fiscales budgétaires.

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Cook, Godfrey, Lafond, Lang, Manning, McIlraith, Molson, Roblin et Walker. (10)

*Aussi présents:* Les membres suivants du personnel consultatif:

M. Thomas S. Gillespie, conseiller;

M. Helmut Birk, C.A.

*Témoins:*

*Du ministère des Finances:*

M. Tim Morris, directeur, Législation sur la politique de l'impôt;

M. Satya Poddar, directeur, Analyse fiscale et taxe à la consommation.

Le Comité poursuit l'audition des témoins, aidé par Messieurs Gillespie et Birk.

A 11 h 55, le Comité suspend ses travaux.

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, May 18, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2 p.m. to study budget tax changes.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** We continue today with the examination of the departmental officials which we began last Wednesday.

Mr. Gillespie, you are going to start the ball rolling today.

**Mr. Thomas S. Gillespie, Adviser to the Committee:** Thank you, Mr. Chairman. I would like to go back to a more general topic.

We have seen that the budget proposals tabled November 12 are far reaching, important, complex, and contain some important amendments which have retrospective or retroactive effect. This has been underlined by a series of press releases that have been issued since November 12, bringing in some important modifications to the original budget proposals. These modifications have, generally speaking, had the effect of either phasing in the amendments proposed on November 12, or exempting transactions which have commenced prior to November 12 or which had taken effect prior to November 12; that is to say, removing the retrospective or retroactive effect of the budget proposals. There are other proposed amendments which have a retroactive impact which have not yet been addressed, but after this introduction the question I would like to put to the officials is this. Given the importance of the amendments introduced, and given the controversy that has followed their introduction, was it ever contemplated that these amendments should be the subject of prior discussion, that is before introduction on budget night, and if not, why not?

**Mr. Glenn Jenkins, Assistant Deputy Minister, Tax Policy and Legislation Branch, Department of Finance:** Well, your question would seem to ask why do we have budget secrecy. Are you asking why there was no discussion with outside people?

**The Chairman:** I do not think he was. Mr. Gillespie, do you mind if I rephrase the question?

**Mr. Gillespie:** No, Mr. Chairman.

**The Chairman:** As I look back over quite some period of taxation law as it has been presented to the public—the taxpayers—I find that there have been two methods used to acquaint the people with the scope and effect of such taxation law. One of those methods was the use of a white paper preceding any introduction of a budget, in which the department was able to project ideas in connection with the possible trend of taxation, so that the public views could be ascertained through witnesses.

Another method has been that of transitional provisions, grandfathering provisions, and modifications as to timing.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 18 mai 1982

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 14 h, pour étudier les modifications fiscales budgétaires.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Nous poursuivons aujourd'hui l'étude que nous avons entreprise avec les hauts fonctionnaires du Ministère mercredi dernier.

M. Gillespie, à vous l'honneur de relancer le débat.

**M. Thomas S. Gillespie, conseiller auprès du Comité:** Merci, monsieur le président. Je voudrais revenir à un sujet plus général.

Nous avons vu que les propositions budgétaires, déposées le 12 novembre, sont importantes, complexes, qu'elles visent loin et qu'elles contiennent des modifications importantes qui ont des effets rétrospectifs ou rétroactifs. Tout cela a été souligné par une série de communiqués de presse qui ont été publiés depuis le 12 novembre, apportant des modifications importantes aux propositions originales contenues dans le budget. Ces modifications ont, en général, eu pour effet d'échelonner les modifications proposées le 12 novembre ou d'exempter certaines transactions conclues avant cette date ou qui sont entrées en vigueur avant cette date, c'est-à-dire qu'elles avaient pour effet d'éliminer l'élément rétrospectif ou rétroactif des propositions budgétaires. Il existe d'autres modifications qui ont un effet rétroactif et dont nous n'avons pas encore traitées, mais après cette introduction, j'aimerais poser une question aux témoins. Étant donné l'importance des modifications proposées et la controverse qu'elles ont suscitées, n'avez-vous jamais pensé à en discuter avant le dépôt du budget et, dans ce cas, pourquoi?

**M. Glenn Jenkins, sous-ministre adjoint, Direction de la Politique et de la Législation de l'impôt, Ministère des Finances:** Vous semblez en fait poser toute la question du secret qui doit entourer la préparation du budget. Me demandez-vous pourquoi nous n'en n'avons pas discuté avec des personnes à l'extérieur du Ministère?

**Le président:** Je ne pense pas que ce soit cela que vous demandait M. Gillespie qui ne verra sans doute aucun inconvénient à ce que je reformule la question.

**M. Gillespie:** Non, monsieur le président.

**Le président:** Si je me fie aux mesures fiscales qui ont été présentées au public, aux contribuables, je constate que deux méthodes ont été utilisées pour mettre les gens au courant de la portée et des effets de la législation fiscale. L'une de ces méthodes consistait à publier un livre blanc avant l'introduction d'un budget, dans lequel le Ministère pouvait donner une idée des principales tendances de la fiscalité afin de pouvoir connaître les impressions du public.

L'autre méthode consistait à prévoir des dispositions de transition et des modifications quant à la période d'application.

[Text]

We had, in this case, no white paper, but we have had the transitions and the modifications after the storm broke. It was obvious, from the nature and extent of the modifications, that there were areas that were taxable under the budget, which were not intended to be taxed. It seems to me that you could have saved yourselves a lot of headaches if you had followed the methods already established as applying to the introduction of any budget. I will add what Mr. Gillespie finished with and say, "You did not do this. Why not?" Do you have any comment?

**Mr. Jenkins:** Senator, you are perhaps asking a question that would have been more appropriately addressed—or parts of it—to the minister.

From the day of the budget the minister has expressed, certainly, a willingness to accept representations and has also shown a willingness to make adjustments where it was felt they were justified. I think the primary purpose of the green paper on the budgetary process is to allow a greater degree of openness prior to the budget.

**The Chairman:** A greater degree of education of the taxpayer public as to the intended scope and effect; but that does not answer my question.

**Mr. Jenkins:** Well, I am not really in a position to explain—

**The Chairman:** No, but, Mr. Jenkins, there is no secret about the fact that the transitional grandfathering provisions, and provisions dealing with retroactivity, and things of that kind, and even postponing the effect of coming into force dates on some items, were all part and parcel of the budget process, and the settlement of what the taxes would be, and what revenue was going to be produced. Any person who looked at the history of taxation in Canada would find that out.

What I am wondering is this. If on budget night a budget was presented with equity, then certainly the modifications represented a substantial additional equity, and perhaps salvaged some of the equity that was not in the budget on budget night.

**Mr. Jenkins:** We have gathered a great deal of information since budget night, and I think since that information has become available the minister has responded to it.

**Mr. Gillespie:** Do I take it from that response that you were not aware of the retroactive or retrospective effect of some of the budget proposals when they were made on November 12?

**Mr. Satya Poddar, Director, Tax Analysis and Commodity Tax Division, Department of Finance:** Not at all. Prior to budget night, we had quite a bit of information on the tax returns of individuals. We assimilated the impact of the budget measures on these tax returns. There were really two considerations: there were tax increases and tax decreases. We looked at all of the data and asked whether the tax increases would be very large for some people and whether there would be a need for transition measures. Based on that data, our conclusion was that obviously there were going to be tax increases, but the impact of those tax increases would be substantially offset, for the vast majority of taxpayers, through the reduction in the tax rates.

[Traduction]

Dans ce cas, il n'y avait aucun livre blanc, mais il y avait la possibilité de mesures transitoires et de modifications après la tempête. Il était évident, par la nature et la portée des modifications, qu'il y avait dans le budget des domaines d'imposition qui n'auraient pas dû exister. Il me semble que vous vous seriez épargner bien des maux de tête si vous aviez suivi les méthodes déjà établies qui s'appliquent à la présentation de tout budget. J'ajouterais que M. Gillespie a terminé en disant: «Vous ne l'avez pas fait. Pourquoi?» Avez-vous une réponse?

**M. Jenkins:** Sénateur, vous nous posez une question à laquelle seul le Ministre pourrait répondre, du moins en partie.

Dès le dépôt du budget, le Ministre a certainement démontré sa volonté d'accepter les diverses représentations et de faire des ajustements là où ils sont justifiés. Je pense que l'objectif premier d'un livre vert au sujet du processus budgétaire est de permettre un plus grand degré d'ouverture avant le dépôt dudit budget.

**Le président:** Une plus grande information des contribuables au sujet de la portée et des effets du budget; mais cela ne répond pas à ma question.

**M. Jenkins:** Je ne suis pas vraiment bien placé pour expliquer...

**Le président:** Non, mais M. Jenkins il est bien connu que les dispositions de transition, les dispositions rétroactives et même le report des dates d'entrée en vigueur de certains articles, toutes ces dispositions font partie du processus budgétaire, ainsi que le montant des impôts à venir et les recettes fiscales ainsi obtenues. Toute personne qui étudie l'histoire de la fiscalité au Canada est au courant de ce genre de choses.

La question que je me pose est la suivante. Si au moment du dépôt du budget, celui-ci a été présenté avec à l'esprit la notion d'équité, il semble donc évident que les modifications représentent un moyen d'en augmenter l'équité et, peut-être, d'ajouter encore à cette équité.

**M. Jenkins:** Nous avons eu l'occasion de rassembler un grand nombre de renseignements depuis le dépôt du budget et je pense que, depuis lors, le Ministre en a tenu compte.

**M. Gillespie:** Dois-je comprendre que vous n'étiez pas conscients des effets rétroactifs ou rétrospectifs de certaines mesures annoncées le 12 novembre?

**M. Satya Poddar, directeur, Division de l'Analyse fiscale et des Taxes à la Consommation, Ministère des Finances:** Pas du tout. Avant le dépôt du budget, nous avons de nombreux renseignements sur les déclarations d'impôt des particuliers. Nous connaissions les effets des mesures budgétaires sur ces déclarations d'impôt. Il y avait en fait deux possibilités: des augmentations d'impôt et des réductions. Nous avons examiné toutes les données et nous nous sommes demandés si les augmentations d'impôt seraient importantes pour certaines personnes et s'il serait nécessaire d'avoir des mesures de transition. Selon les données que nous possédions, nous avons conclu qu'il y aurait de toute évidence des augmentations d'impôt, mais que les effets de celles-ci seraient largement compensés, pour une grande majorité des contribuables, par la réduction des taux d'imposition.



**[Text]**

In some cases, in the representations made to the government, the benefit of the tax reductions has been completely ignored. In some cases, the amount of tax increases for some individuals was much larger than we had anticipated, where, based on the historical data we had, those amounts turned out to be smaller than what was actually the case. In those instances, the minister has made adjustments in his December 18 announcement.

It was really a question of judgment regarding the increases and decreases, whether the two sides on balance provided too much of an increase, and whether there was a need in the transitional context.

**Senator Buckwold:** I wonder whether the witnesses could refresh my memory? I am well aware of the fact that there was a substantial tax decrease for those who earned substantial incomes, that is, the higher income bracket, with a maximum rate suggested. Could you refresh my memory as to where the large number of decreases took place?

**Mr. Poddar:** The decreases commence at the level of \$11,000 of taxable income. People below that income level also benefit from the federal tax cut of \$200. Prior to the budget, if a married taxpayer's spouse did not really have any income, he was entitled only to a \$200 tax cut. In the budget the minister proposed that there would be an extra tax cut of \$200 for the spouse as well.

There are also savings resulting from indexing, which the minister has suggested through his budget documents are real savings for taxpayers which should be taken into account.

**Senator Buckwold:** Indexing, however, is just a continuation of a previous policy, is it not?

**Mr. Poddar:** Yes, but those are savings which, in most other countries, are provided through discretionary methods and are counted as new savings. In the budget document, however, there are tables which provide the benefits and losses including indexing and excluding indexing. Indeed, if you look at the revenue cost of the rate reductions, you will see that they are worth over \$1 billion, if I recall correctly. Of that, \$1 billion, the top tax rate may only account for \$150 million. The remaining reductions of over \$700 million are really accounted for by brackets in the middle of the income spectrum.

**The Chairman:** Yes, but Mr. Poddar, that is only one item. As I recall the situation we had, within a couple of weeks after the budget came out on November 12, a release of information on the MURBs when it was realized that many of those developments were well advanced and were going to be caught in the budget. Changes were therefore made and a release was made within a couple of weeks. On December 18, the minister then made very substantial modifications. I notice that in his explanation he said:

After a careful analysis of the representations, I have come to several conclusions.

**[Traduction]**

Dans certains cas, dans les mémoires présentés au gouvernement, le bénéfice des réductions d'impôt a été totalement ignoré. Dans certains cas, le montant des augmentations d'impôt pour certains contribuables était beaucoup plus important que ce que nous avions prévu alors que ces montants, selon les données historiques que nous possédons, sont en fait moins élevés que par le passé. Dans ces cas-là, le Ministre a annoncé des ajustements le 18 décembre.

Il s'agissait en fait de décider des augmentations et des réductions, si les augmentations étaient trop fortes et s'il était nécessaire de prévoir des mesures de transition.

**Le sénateur Buckwold:** Je me demande si le témoin pourrait me rafraîchir la mémoire? Je suis très conscient du fait qu'il y avait une réduction d'impôt importante pour ceux qui ont des revenus élevés, ceux qui se trouvent au haut de l'échelle, à la suite du taux maximum proposé. Pourriez-vous m'indiquer où se situent les nombreuses réductions?

**M. Poddar:** Les réductions commencent au niveau des 11 000 dollars de revenu imposable. Les personnes qui ont un revenu inférieur à ce montant bénéficient également d'une réduction de l'impôt fédéral de 200 \$. Avant le budget, si le conjoint d'un contribuable ne recevait aucun revenu, il n'avait droit qu'à une réduction de 200 \$. Dans le budget, le Ministre a proposé qu'il y ait une réduction supplémentaire de 200 \$ pour le conjoint aussi.

Il faut également tenir compte des économies pour les contribuables que le Ministre a proposées dans son budget par le biais de l'indexation.

**Le sénateur Buckwold:** L'indexation cependant n'a rien de nouveau, n'est-ce pas?

**M. Poddar:** Oui, mais ces économies qui, dans la plupart des pays, sont offertes par des méthodes discrétionnaires, sont considérées comme de nouvelles économies. Dans le document du budget toutefois, il y a des tableaux qui indiquent les avantages et les pertes, si l'on tient compte ou non de l'indexation. Il est vrai que si vous examinez le coût en revenu des réductions de taux, vous constaterez qu'il s'élève à plus de un milliard de dollars, si ma mémoire est bonne. De ce un milliard, le taux d'imposition maximum ne compte que pour 150 millions de dollars. Les 700 millions qui restent proviennent des fourchettes d'imposition applicables aux revenus moyens.

**Le président:** Oui, mais monsieur Poddar, il ne s'agit que d'un élément. Si je me souviens bien de ce qui s'est produit, nous avons eu, quelques semaines après le dépôt du budget, des communiqués au sujet des IRLM quand on a réalisé que de nombreux projets de ce genre étaient très avancés et qu'ils se retrouvaient en mauvaise posture à la suite du budget. On effectua donc des modifications qui furent annoncées peu de temps après. Le 18 décembre, le Ministre effectua de nombreuses modifications importantes. Je remarque que, dans son explication, il déclare:

Après avoir analysé avec soin les représentations, j'en suis venu à certaines conclusions.



[Text]

First, there are a number of cases where taxpayers had completed or nearly completed financial undertakings before the budget and should be allowed to receive the tax treatment which existed before the budget.

Did it occur to you that those situations might have existed on budget night?

**Mr. Poddar:** Yes. However, there was uncertainty about how widespread is the use of soft costs in the real estate industry; in the case of MURBs, how significant were the soft costs as an investment planning component? There was also uncertainty as to how much of the rental construction was going on at that point in time.

I have been in the Department of Finance for the past six or seven years. I have not seen a single budget which has not been modified as more information became available. Virtually every budget has had changes introduced to it subsequent to its introduction.

**The Chairman:** Yes, but, Mr. Poddar, let us just stop right there. You say you have not seen a budget where there have not been modifications made afterwards. However, I would take it that you have seen quite a number of budgets where there have been a lot of transitional provisions incorporated in the budget, is that not correct?

**Mr. Poddar:** Yes.

**The Chairman:** Yes, so somehow this information necessitating transitional provisions should have been expected in relation to any income tax budget?

**Mr. Poddar:** Yes.

**The Chairman:** Yes, and the minister went on to say:

Second, there are some areas where a transitional period is justified to allow individuals and businesses to adapt their affairs to the new tax rules.

Was that information available some time before budget night? Should it not have been expected that those situations would exist?

**Mr. Poddar:** Yes, senator. To repeat what Mr. Jenkins was saying earlier, on any budget night you try to anticipate the number of circumstances and you make a judgment. In many cases there are a number of factors that affect your judgment. Such factors are: how big is the tax increase, how many tax bases are affected and what are the revenue requirements of the government? It is very much a decision of the minister as to how far you want to go in providing transitional relief in introducing the changes.

**The Chairman:** Yes, but you told us the other day the extent to which you had studied all of the surrounding circumstances, including the amount of revenue that could be gained for the Crown by taking certain tax positions. Did that not suggest there should be some attention paid to whether there was a need for a transitional period in relation to any of these operations?

[Traduction]

Tout d'abord, il existe un certain nombre de cas où le contribuable a conclu ou était sur le point de conclure des transactions financières avant le budget et il devrait pouvoir se prévaloir du régime fiscal qui existait avant le dépôt du budget.

Vous est-il venu à l'esprit que ces situations pouvaient exister avant le dépôt du budget?

**M. Poddar:** Oui. Toutefois, nous n'étions pas certains de l'étendue de l'utilisation des coûts annexes dans l'industrie de l'immobilier; dans le cas des IRLM, nous ignorions l'importance des coûts annexes comme élément de planification des placements. Nous n'étions pas non plus certains du nombre de projets de ce genre en construction à ce moment-là.

Je suis au ministère des Finances depuis six ou sept ans. Je n'ai encore jamais vu un budget qui n'ait pas été modifié à mesure que les renseignements nous parvenaient. Pratiquement tous les budgets ont été modifiés après leur dépôt.

**Le président:** Oui, mais monsieur Poddar, arrêtons-nous un instant sur cette question. Vous dites que vous n'avez jamais vu un budget qui n'ait pas été modifié après coup. Toutefois, il me semble que vous avez dû voir un grand nombre de budgets qui comprenaient de nombreuses dispositions de transition, n'est-ce pas?

**M. Poddar:** Oui.

**Le président:** Par conséquent, vous auriez dû vous attendre à tous ces renseignements qui rendent nécessaires des dispositions de transition en ce qui a trait à tout budget relatif à l'impôt sur le revenu?

**M. Poddar:** Oui.

**Le président:** Oui, et le Ministre a ensuite déclaré:

Il y a ensuite certains secteurs où une période de transition est justifiée pour permettre aux particuliers et aux entreprises d'adapter leurs affaires aux nouvelles mesures fiscales.

Est-ce que vous possédiez ces renseignements avant le dépôt du budget? N'auriez-vous pas dû vous attendre que ces situations se présentent?

**M. Poddar:** Oui, sénateur. Pour reprendre ce que M. Jenkins a déjà dit, nous essayons toujours de prévoir un certain nombre de circonstances et d'en tirer des conclusions. Bien souvent, notre jugement est influencé par un certain nombre de facteurs notamment: l'importance de l'augmentation d'impôt, le nombre d'assiettes fiscales qui sont touchées et les besoins en recettes du gouvernement. C'est au Ministre qu'il appartient de décider de la portée des mesures transitoires au moment du dépôt du budget.

**Le président:** Oui, mais vous nous avez dit l'autre jour jusqu'à quel point vous aviez étudié toutes les circonstances environnantes, y compris le montant des recettes que pourrait en retirer la Couronne si certaines mesures fiscales étaient adoptées. Ne vous est-il pas apparu qu'il conviendrait d'évaluer la nécessité d'une période de transition par rapport à toutes ces mesures?

[Text]

**Mr. Jenkins:** Mr. Chairman, your question is an important one. At the same time, it is a difficult one. The issue of MURBs has been raised. We received from all sources a great deal of information prior to the budget to the effect that, while MURBs were being built, nevertheless because of high interest rates the level of activity was not very great. After the minister allowed the soft costs for the extended period of time, we saw a great flurry of activity. That activity did not exist the week prior to the budget but was generated because of a transition mechanism.

I think it is also true that there are a good deal of footings that have been put in during that six-week period that will never be built on.

You have a constraint; there were tax cuts in that budget that required financing from the first day, therefore generating revenue requirements. As well, there is the issue that lengthy transition periods and so forth create activity that would not have been there in the first place. At the same time, there are other transactions that need to be accommodated.

The more information we are able to obtain prior to budget, without having the problem of breaching the budget secrecy, the easier the job will be in terms of fine-tuning budget proposals.

There is a large number of that type of item in this budget. I would say the work will be much easier, if we can obtain up-to-date information on the situation and discuss it with the parties to a degree, without fear of the consequences of going against the tradition by breaching budget secrecy.

**The Chairman:** You keep mentioning MURBs. What was the relief granted two weeks after the budget in relation to MURBs?

**Mr. Jenkins:** The MURB concept itself was left to go through to the end of the year. The provisions that were changed with respect to being able to deduct soft costs on the projects, and interest deductibility.

**The Chairman:** Were soft costs not a known factor even before budget night? Was there any mystery attached to the words "soft costs" that should not have brought that sort of thing to your mind?

**Mr. Jenkins:** What is the proper transition on soft costs? Is it a policy issue that should never be changed? Those are questions that arise. Should we allow forever soft costs on projects that are being carried out in the United States? There is a whole series of questions as to the soft costs.

**The Chairman:** That was not my question. This was my question: If you were engaged in studying the industry and its relationship to the taxing system, and since the urge was to produce more revenue for the Crown, where were the areas in which those revenues could be taken and transferred from the benefit of industry to the treasury of the government? I am simply asking if the idea of soft costs is not just one of the things that should have been thought about.

[Traduction]

**M. Jenkins:** Monsieur le président, vous posez là une importante question. Elle est cependant délicate. On a soulevé la question des IRLM. Nous avons reçu de toutes parts, un grand nombre de renseignements avant le budget qui nous laissaient entendre que l'activité dans ce secteur n'était pas très grande en raison des taux d'intérêt élevés. Dès que le Ministre a permis la déduction des coûts annexes pour une certaine période, nous avons pu constater un regain d'activité dans ce secteur. Elle n'existait pas une semaine avant le dépôt du budget, mais elle a connu un regain en raison du mécanisme de transition.

Je pense qu'il est également vrai de dire que bon nombre de fondations, qui ont été installés au cours de cette période de six semaines, ne dépasseront pas cette étape de construction.

Il y a une restriction; il y avait des coupures d'impôt dans le budget qui exigeaient un financement dès le premier jour créant ainsi des besoins de recettes. Par ailleurs, il y a la question de longues périodes de transition qui créent une activité qui n'aurait pas eu lieu autrement. Il y a cependant d'autres transactions dont il faut tenir compte.

Plus nous pourrions obtenir de renseignements avant le dépôt d'un budget, sans rompre le secret qui doit l'entourer, plus notre tâche sera facile quant il s'agira de mettre au point les mesures budgétaires.

Le présent budget contient un grand nombre de ces mesures. Je dirais que le travail serait plus facile si nous pouvions obtenir des renseignements à jour sur la situation et en discuter avec les parties dans une certaine mesure, sans craindre pour autant de rompre la tradition du secret entourant le budget.

**Le président:** Vous mentionnez constamment les IRLM. Quelles mesures ont été prises deux semaines après le dépôt du budget pour résoudre le problème qui se posait au sujet des IRLM?

**M. Jenkins:** Le principe même des IRLM reste inchangé jusqu'à la fin de l'année. Les dispositions qui ont été modifiées portent sur la possibilité de déduire les coûts annexes des projets et la déduction des intérêts.

**Le président:** Ne connaissiez-vous pas l'existence de ces coûts annexes avant le dépôt du budget? Est-ce qu'un mystère entourait les mots «coûts annexes» qui aurait dû vous faire porter plus d'attention à cette question?

**M. Jenkins:** Quelle est la meilleure transition à propos des coûts annexes? Est-ce une question de politique qui ne doit jamais être modifiée? Voilà les questions qui se posaient. Devrions-nous permettre à jamais les coûts annexes pour les projets qui sont entrepris aux États-Unis? La question des coûts annexes soulève toute une série de points d'interrogation.

**Le président:** Ce n'est pas ce que je voulais savoir. Je vous repose donc la question: si vous étiez engagé dans l'étude de l'industrie et de ses rapports avec le régime fiscal et puisque le besoin de produire plus de recettes pour la Couronne était pressant, dans quels secteurs ces recettes pouvaient-elles être prises et transférées des poches de l'industrie aux caisses du gouvernement? Je vous demande uniquement si les coûts



[Text]

**Mr. Jenkins:** Yes. In fact, soft costs were thought about in considerable detail.

**The Chairman:** But not dealt with until two weeks afterwards.

**Mr. Jenkins:** It was not dealt with until two weeks afterwards, and we can see the consequences that resulted from that. We have some very good activity being completed and undertaken, but we have also found a flurry of activity, some of which will result in abandoned footings. So there is a trade-off between the potential waste of resources that occur because of tax-induced activity.

**The Chairman:** Mr. Jenkins, are you telling me that all this information, as a result of which MURBs were dealt with two weeks after budget and the December 18 modifications developed, was all information that was suddenly disclosed after budget night, and that the subject matters of those things that are now dealt with in the modifications were not identifiable in relation to the subjects that you were dealing with tax-wise?

**Mr. Jenkins:** I would say that with respect to the number of projects that were held in inventory ready to go on budget night, that information became much clearer to us two weeks after budget than it was two weeks before.

**Mr. Gillespie:** I would tend to agree that the matter of transitional rules is a judgment call that has to be made by the department each budget night, but I would like to address the question of retroactive legislation that adversely affects a taxpayer. That is a principle that is important to this committee. It is not a principle that was enumerated in the considerations given earlier by Mr. Poddar with respect to what you take into account when you draft your budget. Is it something you ignore or is it something that is given consideration?

**Mr. Jenkins:** Of course it is given consideration.

**Senator Roblin:** But you decide to do it anyway.

**Mr. Gillespie:** I think we recognize that, notwithstanding the consideration, it did exist in a number of proposals on November 12.

**Mr. Poddar:** May I clarify that? I do not recall many changes that were retroactive in the sense that they affected a taxpayer's liability for a previous year. In many cases there were transactions in various stages of completion, and the question was whether transactions which were not yet completed but were in various stages of completion could be treated as old or new transactions. That matter was addressed in the December 18 changes announced by the Minister of Finance.

I don't recall any change requiring a recomputation of tax liability for a previous year—and that is one definition of retroactive change.

I recall that this committee has had extensive discussions about what a retroactive change is and what is a change that

[Traduction]

annexes ne sont pas l'une de ces choses auxquelles il aurait fallu penser.

**M. Jenkins:** Oui. En fait, nous avons attaché beaucoup d'importance aux coûts annexes.

**Le président:** Mais vous avez attendu deux semaines après le dépôt du budget pour faire quelque chose à ce sujet.

**M. Jenkins:** Nous avons attendu deux semaines et nous connaissons maintenant les conséquences qui en découlent. Certains excellents projets ont été terminés ou entrepris, mais nous avons également pu constater un regain d'activité qui entraînera la mise en place de fondations d'immeubles qui ne seront jamais terminés. Il faut donc tenir compte de la possibilité d'un gaspillage de ressources causé par une activité encouragée par des mesures fiscales.

**Le président:** M. Jenkins, êtes-vous en train de nous dire que tous les renseignements portant sur les IRLM sont soudainement apparus après le dépôt du budget, tous ces renseignements qui ont amené les modifications présentées deux semaines après et annoncées le 18 décembre, et que vous ne les possédiez pas deux semaines auparavant lorsque vous traitiez de ces sujets?

**M. Jenkins:** Je dirais qu'en ce qui a trait au nombre de projets prêts à être mis en œuvre avant le dépôt du budget, les renseignements sont devenus beaucoup plus précis deux semaines après le budget qu'ils ne l'étaient deux semaines avant.

**M. Gillespie:** J'aurais tendance à être d'accord sur le fait que les mesures transitoires soient une question de jugement que le Ministère doit porter à chaque dépôt de budget, mais j'aimerais parler des mesures rétroactives qui frappent si durement les contribuables. C'est un principe qui semble important au Comité. Ce n'est pas un principe mentionné plus tôt par M. Poddar quand il a mentionné les questions dont vous teniez compte lorsque vous préparez un budget. Est-ce que vous l'ignorez ou est-ce que vous en tenez compte?

**M. Jenkins:** Bien sûr que nous en tenons compte.

**Le sénateur Roblin:** Mais vous décidez de le faire malgré tout.

**M. Gillespie:** Je pense qu'il faut admettre, en dépit de toutes les considérations, qu'il en existait un certain nombre dans les propositions présentées le 12 novembre.

**M. Poddar:** Puis-je éclaircir ce point? Je ne me souviens pas de nombreuses modifications qui étaient rétroactives dans le sens qu'elles touchaient l'assujettissement d'un contribuable pour l'année précédente. Dans bien des cas, il existait des transactions à diverses étapes et la question était de savoir si de telles transactions, qui n'étaient pas complétées, devaient être considérées comme d'anciennes ou de nouvelles transactions. La question a été traitée dans les modifications annoncées le 18 décembre par le ministre des Finances.

Je ne me souviens d'aucune modification qui ait exigé un nouveau calcul de la cotisation d'un contribuable pour l'année précédente et c'est là la définition d'une modification rétroactive.

Je me souviens que la définition d'une modification rétroactive et d'une modification qui touche des transactions futures a



[Text]

affects future transactions. That is a difficult problem, because any time you change taxes, obviously you affect a series of transactions that have taken place in the past. For example, when you increase the corporate tax rates, that affects the net of tax profit realized on an investment made five or ten years ago. Most people don't really call that a retroactive tax, because, even though the transaction took place in the past, it affects computation of income from that transaction in a future year.

**The Chairman:** Have you difficulty in appreciating the meaning of "retroactive"?

**Mr. Poddar:** No, senator. I am simply pointing out the fact, which you yourself have recognized in previous meetings, that the concept of retroactivity is not simple. There is no clear way of identifying that "this is a retroactive change", and "that is not a retroactive change," because no matter how you change taxes, in most instances the change will affect income arising from past transactions.

**The Chairman:** I understand what you are saying, but I have difficulty in appreciating why you say it. For you to suggest that you, with your experience, would have difficulty in appreciating the significance of retroactivity in relation to some of these tax items, especially where retroactivity was recognized later, I find difficult to understand.

**Mr. Poddar:** Maybe if Mr. Gillespie could talk about one or two specific cases, we could discuss it further, because it is a difficult concept. We fully support that retroactivity should be avoided as far as possible. But in some cases it is impossible to introduce changes in the tax laws without having some impact on transactions that took place in the past.

**Mr. Gillespie:** I don't want to get into a discussion of the definition of retroactivity or what is retrospective, but I think you can take it that the views of the committee are pretty broad in this instance, in that they do not like to see retroactivity or retrospective legislation.

**Senator Godfrey:** I thought we had cut out the word "retrospective".

**Mr. Gillespie:** It is still in my vocabulary.

**The Chairman:** Mr. Poddar, maybe this will focus attention on the point we are discussing. In the second of the reasons which the minister gave for the changes of December 18, he said that there were some areas in which the transitional period was justified.

He said:

there are some areas where a transitional period is justified to allow individuals and businesses to adapt their affairs to the new tax rules.

Am I wrong in assuming that you had some knowledge as to how individuals and businesses in their method of operating would be affected by the new tax rules?

[Traduction]

fait l'objet d'un long débat au sein de ce Comité. C'est une question délicate parce qu'à chaque fois que vous effectuez une modification fiscale, il est évident qu'elle a des effets sur une série de transactions qui ont été effectuées dans le passé. Par exemple, quand vous augmentez l'impôt sur le revenu des corporations, cela a un effet sur les profits nets de placements effectués cinq ou dix ans auparavant. La plupart des gens ne considèrent pas cela comme un impôt rétroactif, parce que, même si la transaction a eu lieu dans le passé, cela s'applique au calcul du revenu futur de cette transaction.

**Le président:** Avez-vous de la difficulté à saisir la signification du mot «rétroactif»?

**M. Poddar:** Non, sénateur. Je veux simplement souligner un fait, que vous avez vous-même reconnu lors de réunions précédentes, que le concept de la rétroactivité n'est pas simple. Il n'y a pas de moyen facile qui nous permette d'affirmer qu'une modification soit rétroactive ou pas, parce que, de quelque manière que vous vous y preniez pour modifier les impôts, dans la plupart des cas la modification aura un effet sur le revenu provenant de transactions passées.

**Le président:** Je comprends très bien ce que vous nous dites, mais je n'arrive pas à partager votre avis. Je trouve difficile à admettre qu'avec votre expérience vous ayez de la difficulté à saisir la signification de la rétroactivité en ce qui concerne certaines de ces mesures fiscales, surtout lorsqu'elle a été reconnue par la suite.

**M. Poddar:** Peut-être que si M. Gillespie pouvait parler d'un ou deux cas particuliers, nous pourrions alors en discuter plus avant, car c'est un concept assez difficile. Nous sommes tout à fait d'accord pour dire que la rétroactivité doit être évitée autant que possible. Dans certains cas cependant, il est impossible d'introduire des modifications fiscales sans qu'elles aient des effets sur les transactions qui ont eu lieu dans le passé.

**M. Gillespie:** Je ne voudrais pas me lancer dans un débat sur la définition de la rétroactivité ou sur ce qui est rétrospectif, mais je pense que les idées du Comité sont assez précises sur ce point puisqu'il n'aime pas les mesures fiscales rétroactives ou rétrospectives.

**Le sénateur Godfrey:** Je pensais que nous avions décidé de ne plus utiliser le mot «rétrospectif».

**M. Gillespie:** Il fait toujours parti de mon vocabulaire.

**Le président:** M. Poddar, peut-être que nous pourrions concentrer notre attention sur le point à l'étude. La seconde raison donnée par le Ministre pour expliquer les modifications du 18 décembre est qu'il y avait certains secteurs dans lesquels une période de transition était justifiée.

Il déclarait:

Il y a ensuite certains secteurs où une période de transition est justifiée pour permettre aux particuliers et aux entreprises d'adapter leurs affaires aux nouvelles mesures fiscales.

Ai-je tort de croire que vous saviez dans quelle mesure les particuliers et les entreprises seraient frappés dans leur méthode d'exploitation par les nouvelles mesures fiscales?

[Text]

**Mr. Poddar:** I would like to draw a distinction between the transitional change and the retroactive change.

**The Chairman:** I am not talking about retroactivity. I am talking just about this term. I am talking about the term for making these transitional changes, "to allow individuals and businesses to adapt their affairs to the new tax rules." To the extent that transitional recognition was given on December 18th, how much of that knowledge was available to those who drafted the budget before budget night; as to what effect the new tax rules might have on the way which businesses are being conducted and, therefore, on the economy of the country?

**Mr. Poddar:** I guess it really varies from measure to measure. I do not know whether it is possible to quantify how much we knew. In some cases we knew quite a bit and in other cases the information brought to our attention was not known prior to the budget. I cannot really say, other than that, yes, those changes were made in the light of the new information that became available.

**The Chairman:** I understand your answer. I am not saying that I agree with it, though. The third reason given by the minister was:

there are a number of measures which can be redesigned to bring them more closely in line with the over-all objectives of the tax package.

Had you thought of that before budget night?

**Mr. Jenkins:** Certainly the budget is a product of a certain amount of work and thinking. A good example of that is the retirement allowance which was changed to better apply to the actual policy decision by allowing a certain amount for the typical employee who receives a retirement allowance based on service as opposed to a retirement plan that is there in order to minimize taxation.

**Senator Godfrey:** But what about the case where the individual retired at some point during the year and had until February 28th, I believe, the following year, to put that lump sum retirement allowance into an income averaging scheme. Those people who were relying on that date of February 28th were caught on budget night. I understand that afterwards there was a change of mind and these individuals were allowed to put that lump sum into such a scheme. My point is that, obviously, this is a case where equity prevailed but, surely, you had just as much information on budget night as before?

**Mr. Jenkins:** Equity prevailed, but in a sense inequity also prevailed. If there is a long transition, in which people may restructure their affairs to have this significant tax advantage, then because of the way those various retirement allowances are structured and because there is a large variety of these schemes, the minister decided to modify the provision in that manner.

**Senator Buckwold:** Coming back to retroactivity as applied to deductions on the cost of borrowing used for investment purposes which, I gather, has changed substantially, would you consider that retroactive or not? I think this is one of the key

[Traduction]

**M. Poddar:** Je voudrais établir la différence entre une modification de transition et une modification rétroactive.

**Le président:** Je ne parle pas de rétroactivité. Je ne parle que de cette phrase: «pour permettre aux particuliers et aux entreprises d'adapter leurs affaires aux nouvelles mesures fiscales». Dans la mesure où on a reconnu la nécessité d'une période de transition le 18 décembre, jusqu'à quel point les personnes qui ont préparé le budget étaient-elles conscientes d'une telle nécessité; étaient-elles conscientes des effets que les nouvelles mesures fiscales pouvaient avoir sur les méthodes d'exploitation des entreprises et, par conséquent, sur l'économie du pays?

**M. Poddar:** Je suppose que cela varie d'une mesure à l'autre. Je ne sais pas s'il est possible de quantifier nos connaissances à cet égard. Dans certains cas, nous étions parfaitement au courant, dans d'autres nous avons obtenu des renseignements après le dépôt du budget. Je ne peux pas vraiment dire plus que: oui, les nouvelles modifications ont été apportées à la suite des renseignements que nous avons obtenus.

**Le président:** Je comprends votre réponse. Je ne dis pas que je suis d'accord. La troisième raison donnée par le Ministre était:

... il y a un certain nombre de mesures qui peuvent être reformulées pour qu'elles respectent plus étroitement les objectifs globaux des propositions fiscales.

N'y avez-vous pas pensé avant le dépôt du budget?

**M. Jenkins:** Il est certain que le budget est le résultat d'un certain degré de travail et de réflexion. L'allocation de retraite qui a été modifiée pour mieux s'appliquer à la politique en vigueur en permettant d'allouer un certain montant à l'employé type qui reçoit une allocation de retraite calculée en fonction du service plutôt qu'en fonction du régime de retraite, afin de minimiser l'imposition, en est un bon exemple.

**Le sénateur Godfrey:** Parlons du cas de la personne qui prend sa retraite dans le courant de l'année et qui avait jusqu'au 28 février, je crois, de l'année suivante, pour verser le montant global de son allocation de retraite dans un régime de rente à versements invariables. Ces personnes qui se fiaient à cette date du 28 février ont été surprises par le budget. J'ai cru comprendre qu'il y avait eu une modification après coup pour permettre à ces personnes de verser ce montant dans un régime de rente à versements invariables. Il est évident qu'il s'agit là d'un cas où l'équité a eu raison, mais vous auriez pourtant dû le savoir avant le dépôt du budget.

**M. Jenkins:** L'équité a eu raison, mais en un sens l'inéquité aussi. Si la période de transition est longue, pendant laquelle les gens peuvent réorganiser leurs affaires pour pouvoir obtenir un avantage fiscal aussi important, alors, en raison de la structure même de ces diverses allocations de retraite et de la grande variété de régimes, le Ministre a décidé de modifier la disposition de cette manière.

**Le sénateur Buckwold:** Pour en revenir à la rétroactivité des déductions sur le coût de l'emprunt utilisé pour des placements qui, je présume, ont été modifiées considérablement, s'agit-il de rétroactivité ou pas? Je pense qu'il s'agit là d'un facteur qui



[Text]

disturbing factors that has affected the investment climate of the country. Would you not consider that to be a serious change to the rules on the part of the department? I could understand if the rule with regard to interest deducted for such a loan were affected from the date of the budget. I gather there has been some modification.

**Mr. Poddar:** That is a very good example of information we had before the budget and information we were given by investors after the budget. The information we had prior to the budget was based on the tax returns of the individuals, which showed that only 6,000 or 7,000 individuals would be affected to any tangible extent because of the budget. Of the 1.3 million taxpayers, if I recall the figure correctly, who were borrowing money for investment purposes, more than one million had adequate investment income against which to write off that expense. Even in the case of the remaining people, the difference between expenses and investment income was less than \$1,000. There were only between 5,000 and 6,000 people for whom the difference between expense and investment income was a larger than \$5,000, if I recall the numbers.

**Senator Buckwold:** Do you still feel that those statistics were correct?

**Mr. Poddar:** Those are the statistics reported by taxpayers on their tax returns. Those statistics have been examined by the Investment Dealers Association. We opened our files to them, and they found nothing. I do not see why taxpayers would under-report their investment expenses, because it is to their advantage to claim all their expenses. The problem is that most of the people who made representations to the Department of Finance completely ignored the fact that interest expenses can be offset against investment income, and that most of the people borrowing money had adequate investment income. The tax return data is the only data that provides information for both categories on each and every individual.

**Senator Buckwold:** I don't know where you get your information, but I think, even if you went around the group at this table, you might end up with almost that number of names of people who have invested in junior oils and a variety of other things. Granted, they may have some other income, but not necessarily enough to cover the losses they will take now as a result of dumping those investments.

**Mr. Gillespie:** Did these statistics come from the 1979 tax returns?

**Mr. Poddar:** They came from the 1979 tax returns, but we are going back to 1978, and we have done some projections for 1980-81. They tell exactly the same story. If anything, the access interest expense in 1981-82 may be smaller than in 1980 or 1979 because investment income—at least, on bonds—is rising very rapidly and people have stopped borrowing because of the very high interest rates.

[Traduction]

a durement touché le climat des placements au Canada. Ne pensez-vous pas qu'il s'agit d'une modification importante des règles effectuée par le Ministère? Je pourrais le comprendre si les règles qui s'appliquent à la déduction des intérêts pour de tels emprunts étaient touchées à partir du dépôt du budget. Je pense que certaines modifications ont été apportées à cet égard.

**M. Poddar:** C'est un bon exemple des données que nous possédions avant le budget et des données qui nous ont été fournies par les investisseurs après le budget. Les données que nous possédions étaient fondées sur les déclarations d'impôt des particuliers qui montraient que seules 6 000 ou 7 000 personnes seraient touchées, dans une certaine mesure, par le budget. Parmi les 1,3 million de contribuables, si ma mémoire est bonne, qui empruntaient de l'argent à des fins de placements, plus d'un million tirait des revenus suffisants de ces placements pour pouvoir déduire les intérêts. Même en ce qui concerne le reste des gens, la différence entre les dépenses et les revenus de placements était inférieure à 1 000 \$. Il n'y avait que 5 000 ou 6 000 personnes pour lesquelles la différence entre les dépenses et les revenus de placement était supérieure à 5 000 \$, si ma mémoire est fidèle.

**Le sénateur Buckwold:** Pensez-vous toujours que ces données étaient exactes?

**M. Poddar:** Il s'agit des données fournies par les contribuables dans leurs déclarations d'impôt. Ces données ont été examinées par l'Associations des courtiers en placements. Nous leur avons montré nos dossiers et ils n'ont rien découvert. Je ne vois pas pourquoi les contribuables déclareraient moins de dépenses de placements, puisque c'est à leur avantage de réclamer toutes leurs dépenses. Le problème vient du fait que la plupart des personnes qui ont fait des représentations auprès du ministère des Finances ignorent le fait que les frais d'intérêt peuvent être déduits des revenus de placements et que la plupart des gens qui empruntent tirent suffisamment de revenus de leurs placements. Les données provenant des déclarations d'impôt sont les seules qui nous fournissent des renseignements, dans les deux catégories, sur chaque particulier.

**Le sénateur Buckwold:** Je ne sais pas où vous prenez vos renseignements mais je pense que si vous preniez le cas de chacun des membres de ce Comité, vous découvririez qu'ils ont presque tous placé leur argent dans les jeunes sociétés pétrolières et dans une variété d'autres choses. Il est vrai qu'ils peuvent avoir d'autres revenus, mais pas nécessairement suffisants pour couvrir les pertes qu'ils devront maintenant assumer en raison de la liquidation de ces placements.

**M. Gillespie:** Est-ce que les données que vous mentionniez provenaient des déclarations d'impôt de 1979?

**M. Poddar:** Elles provenaient des déclarations d'impôt de 1979, mais aussi de 1978 et nous avons effectué quelques projections pour 1980-1981. Elles racontent toutes la même histoire. En fait, les dépenses d'intérêt pour 1981-1982 pourraient être même inférieures à celles de 1980 ou de 1979 parce que les revenus de placements, du moins sur les obligations, sont très élevés et les gens ont cessé d'emprunter en raison des taux d'intérêt actuels.



[Text]

**The Chairman:** But, Mr. Poddar, quite apart from that, I notice that on December 18th the minister also said:

I am tabling today a document which describes the tax treatment which is to be accorded to arrangements completed or nearly completed before November 13th.

That principle, may I suggest, at least moved those who were settling on the budget and the terms of the budget as much as they were moved by those circumstances on or before December 18th—that is, where arrangements were practically completed.

**Mr. Poddar:** That is the exact issue on which a considerable element of judgment is required. When transactions are completed before the budget, they are well defined. When transactions have not even been conceived and may take place after the budget, again they are well defined. However, there are a number of transactions which are at various stages of completion, and judgment is involved as to how far we want to go in covering those transactions. Some people have just conceived an idea where they intend to invest money in a venture. There is no proof in that regard and there is no way you can write laws on the basis of intentions.

Other transactions have gone ahead to a certain degree. They may have completed certain financial arrangements and made some commitments. The thrust of the December 18 changes referred to those cases. Information on those transactions cannot be obtained without talking to the people concerned. In past budgets, that has always been an area where changes were made after those budgets.

**The Chairman:** Do you mean to say that you could not enunciate a principle, as the minister described here, of arrangements completed or nearly completed before November 13? If you are interested in possible adverse effects which might have occurred to those involved, is that not something you would be interested in? What conditions of that kind are there? How many transactions of the type that are practically completed on budget night and yet were caught in the budget will be affected by the budget?

**Senator Cook:** Although this is a very interesting discussion of what has happened, we as a committee feel that the Minister of Finance is quite at liberty to make tax changes from time to time. We also feel that a budget should be drafted so that it does not impose any undue hardship on any class or group of taxpayers.

Despite what the witnesses say, we, as a committee, feel that the budget, as originally drafted, has imposed undue hardship on some classes or groups of people. Some of these hardships have been eased or changed by the subsequent statements.

What we should hone in on now is those that have not been changed by statements. Naturally, the witnesses have to acknowledge that the Minister of Finance has made certain decisions and has made certain changes. Obviously, certain undue hardships were recognized.

[Traduction]

**Le président:** Mais, monsieur Poddar, cela mis à part, je note que le 18 décembre le Ministre a également déclaré:

Je dépose aujourd'hui un document qui décrit le régime fiscal qui sera appliqué aux accords conclus ou près de l'être avant le 13 novembre.

Ce principe, puis-je me permettre de suggérer, a touché tous ceux qui avaient pris leur parti du budget et de ces modalités, autant qu'ils avaient été touchés par les circonstances qui existaient avant ou le 18 décembre, c'est-à-dire les accords qui étaient pratiquement conclus.

**M. Poddar:** C'est précisément un point sur lequel il faut exercer beaucoup de jugement. Lorsque des transactions sont conclues avant le dépôt du budget, elles sont très bien définies. Lorsque des transactions n'ont pas encore été conclues au moment du dépôt du budget, elles sont elles aussi assez facilement définissables. Reste toutes celles qui en sont à divers étapes du processus de négociation et il faut du jugement pour décider dans quelle mesure elles seront couvertes par le budget. Il se peut que certaines personnes aient tout juste eu l'idée d'investir de l'argent dans un projet quelconque. Nous n'avons aucune preuve à cet égard et il est impossible de rédiger des lois sur des intentions.

D'autres transactions en sont rendues à certaines étapes. Les gens peuvent avoir pris des dispositions financières et des engagements. Les modifications apportées le 18 décembre concernent justement ces cas. Nous ne pouvons obtenir des renseignements sur ces transactions sans en parler avec les personnes concernées. Comme dans les budgets antérieurs, il y a toujours eu des domaines où des modifications ont été effectuées après le dépôt du budget.

**Le président:** Dois-je comprendre que vous ne pouvez pas énoncer un principe comme celui décrit par le Ministre s'appliquant aux accords conclus avant ou au moment du dépôt du budget? Si vous êtes préoccupés par les effets nuisibles qui pourraient se produire, est-ce que vous ne devriez pas vous pencher sur la question? Quelles conditions de ce genre existent-il? Combien de transactions de ce genre sont pratiquement conclues et pourtant seront touchées par les effets du budget?

**Le sénateur Cook:** Bien qu'il s'agisse là d'un débat fort intéressant, au nom du Comité je tiens à dire que nous trouvons tout à fait normal que le ministre des Finances veuille effectuer des modifications fiscales de temps à autre. Nous pensons aussi que le budget doit être rédigé de telle manière qu'il ne frappe pas trop durement une classe ou un groupe de contribuables.

En dépit des affirmations des témoins, nous pensons que le budget, de la manière dont il a été préparé, a frappé durement certaines classes ou certains groupes de personnes. Les déclarations ultérieures ont cependant atténué certains de ces effets.

Nous devrions maintenant nous attacher à ceux qui n'ont pas été modifiés par des déclarations. Il est évident que les témoins doivent reconnaître que le ministre des Finances a pris certaines décisions et a effectué certains changements. Il est donc évident que certains effets nuisibles ont été reconnus.

[Text]

I think we should continue to discuss the hardships that have not been recognized.

**Mr. Gillespie:** Perhaps we could address those as we go along point by point.

**Senator Godfrey:** I think we have been flogging a dead horse for the last few minutes. Perhaps we should get down to what we should do now.

**Senator Cook:** The witnesses are not going to change our minds and, apparently, we are not going to change theirs. Even if we could change their minds, it would do no good.

**Senator Godfrey:** Many of those questions should be addressed to the Minister of Finance.

**Senator Roblin:** In defence of the line of conversation we have been having, I must say that I found it interesting to explore the processes by which these important principles of public finance are addressed by the Department of Finance. I find interesting the whole idea and a principal behind the question of retroactivity and a grandfathering clause. However, we may have now exhausted the subject, but I have appreciated what I have heard so far.

**Senator Godfrey:** I agree with Senator Roblin, but I think we have fully discussed the matter and that we should move on.

**Mr. Gillespie:** I should like to move on to review the balance of the five topics which the minister announced on December 18, 1981, he would refer to a parliamentary committee.

The first on the list concerns work in progress. The November 12 budget proposed that professionals be required in their tax returns to value unbilled work in progress at year end at the lowest cost of realizable value.

It was proposed on November 12 that this amendment would apply to fiscal periods ending after December 31, 1981, for both incorporated and unincorporated professions. It was subsequently announced on December 18 that there would be a phase-in period so that professionals could bring in this work in progress over a three-year period.

Could the officials give the policy behind this proposal as amended?

**Mr. Poddar:** The policy is the basic principle of Canadian income tax that expenses must be matched with income.

It is really the basic concept of accrual accounting. In respect of activities that took place in a given year, you deduct all expenses related to that activity and you bring into income all the receipts related to that activity. The receipts may be cash receipts, amounts that have been billed but not yet received, or amounts that have yet been billed. That is the basic concept of accrual accounting. Work in progress falls into that category.

Normally, expenses are not deductible if they do not relate to sale or income for that year.

[Traduction]

Je pense qu'il conviendrait que nous discutons des effets qui n'ont pas été reconnus.

**M. Gillespie:** Peut-être pourrions-nous en discuter à mesure qu'ils seront portés à notre attention.

**Le sénateur Godfrey:** Je crois que nous avons poursuivi une ombre pendant toutes ces minutes. Il faudrait peut-être en venir à ce que nous pouvons encore faire.

**Le sénateur Cook:** Les témoins ne pourront pas nous faire changer d'avis et, apparemment, nous ne pourrions les faire changer d'avis. Même si nous y parvenions, je ne vois pas où cela pourrait nous mener.

**Le sénateur Godfrey:** La plupart de ces questions devraient être posées au ministre des Finances.

**Le sénateur Roblin:** Pour défendre le genre de débat que nous avons mené jusqu'à présent, je dois dire que je trouve très intéressant d'étudier le processus grâce auquel ces principes importants des finances publiques sont traitées par le ministère des Finances. Je trouve intéressante toute cette idée et ce principe derrière la question de la rétroactivité. Toutefois nous avons maintenant épuisé le sujet, mais j'ai beaucoup apprécié ce que nous avons entendu jusqu'à maintenant.

**Le sénateur Godfrey:** Je suis d'accord avec le sénateur Roblin, mais je pense que nous en avons assez discuté et qu'il est temps de passer à autre chose.

**M. Gillespie:** Je voudrais en arriver aux cinq points qui doivent être référés à un comité parlementaire selon les déclarations faites par le Ministre le 18 décembre 1981.

Le premier point porte sur le travail en cours. Le budget du 12 novembre proposait que les professionnels comptent dans leur déclaration d'impôt le travail en cours, mais pas encore facturé à la fin de l'année, en l'évaluant au coût le plus bas.

Il a été proposé, le 12 novembre, que cette modification s'applique aux années financières se terminant après le 31 décembre 1981 pour les professions incorporées ou non. Il fut ensuite annoncé, le 18 décembre, qu'il y aurait une période de transition afin que les professionnels puissent faire état de ce travail en cours sur une période de trois ans.

Les hauts fonctionnaires du Ministère pourraient-ils nous expliquer les raisons de cette proposition et de la modification subséquente?

**M. Poddar:** Il s'agit d'un principe essentiel de l'impôt sur le revenu au Canada qui veut que les dépenses correspondent aux revenus.

C'est en fait tout le principe de la comptabilité d'exercice. En ce qui concerne l'activité qui a eu lieu dans une année donnée, vous pouvez déduire toutes les dépenses qui y sont liées et vous ajoutez à votre revenu toutes les recettes qui y sont également liées. Les recettes peuvent être des recettes-caisse, des sommes qui ont été facturées mais qui n'ont pas encore été reçues ou des sommes qui n'ont pas encore été facturées. C'est la base de la comptabilité d'exercice. Les travaux en cours tombent dans cette catégorie.

Normalement, les dépenses ne sont pas déductibles si elles ne sont pas liées à une vente ou à un revenu pour cette année-là.



*[Text]*

In the past two or three budgets, government has made quite a few changes to make sure that expenses and income items are more closely matched. Virtually every business, under the Canadian Income Tax Act, is required to show this matching of expenses to income.

If, for example, an automobile manufacturer has an unfinished automobile, the cost of raw materials that goes into the production of that unfinished automobile is not allowed as a deduction in calculating income for that year. That expense can only be deducted in future when the automobile is finished and actually sold to the public.

The concept of work in progress for professionals is the same. If expenses are incurred in the performance of services, then those expenses must only be deductible in the year in which income is reported from that activity.

**Mr. Helmut Birk, (Thorne Riddell), Adviser to the Committee:** This is, however, a major change from previous policies which go back to pre-tax reform when neither work in progress nor accounts receivable, prior to 1972, were included in computing income. The budget proposes now to include work in progress in income.

This was, presumably, considered to be one of the so-called tax expenditures that were referred to in the budget. The estimated revenue to be derived therefrom is \$75 million in one year.

**The Chairman:** How much?

**Mr. Birk:** \$75 million in the first year, 1983-84. This underlies the magnitude of how this will affect a very small number of professional people. It affects them in a drastic way.

It was subsequently realized that some interim provision was necessary. This is also one example where one could talk about retroactivity causing undue hardship in one year because the amounts are very substantial and affect a small number of people.

The accounting concept is well recognized in that work in progress is, generally, included in inventory. However, so far as professional business is concerned, you will find that the financial statements, in a very large number of cases, do not account for any work in progress.

You referred to the automobile manufacturing business where an unfinished automobile has a certain value; it could be sold or completed tomorrow.

The fact that a person has worked a certain number of hours on a particular file does not necessarily mean that tomorrow, next week, or at some point when the job is completed, that particular time can be recovered.

So, while there is an element of work in progress in a professional business under accounting concepts, it is not the same as the automobile industry, which manufactures tangible products.

**Mr. Jenkins:** It is rather difficult to sell half an automobile. I also find it somewhat surprising that the accounting profes-

*[Traduction]*

Dans les deux ou trois derniers budgets, le gouvernement a effectué un bon nombre de changements pour veiller à ce que les dépenses et les revenus soient plus intimement liés. Pratiquement toutes les entreprises, en vertu de la Loi canadienne de l'impôt sur le revenu, doivent établir le rapport entre les dépenses et les revenus.

Si, par exemple, un fabricant d'automobiles a une automobile pas encore terminée, le coût des matériaux bruts qui entrent dans la fabrication de cette automobile n'est pas permis comme déduction au moment du calcul du revenu de cette année-là. La dépense ne peut être déduite que lorsque l'automobile sera terminée et vendue au public.

Le principe du travail en cours est le même pour les professionnels. Si les dépenses sont assumées pour offrir des services, elles peuvent être déduites dans l'année où le revenu est déclaré.

**M. Helmut Birk, (Thorne Riddell), conseiller auprès du Comité:** Il s'agit cependant d'une modification importante aux politiques précédentes, qui remontaient à 1972, alors que ni les travaux en cours, ni les créances n'étaient inclus dans le calcul du revenu. Les propositions budgétaires intègrent maintenant les travaux en cours au calcul du revenu.

Il semble qu'il s'agisse de l'une de ces dépenses fiscales dont il est fait mention dans le budget. Les recettes prévues dans ce domaine s'élèvent à 75 millions de dollars en un an.

**Le président:** Combien?

**M. Birk:** 75 millions de dollars au cours de la première année, 1983-1984. Cela indique dans quelle mesure un nombre relativement restreint de professionnels seront touchés. Ils sont frappés très durement.

On a par la suite réalisé qu'il fallait prendre des dispositions de transition. C'est aussi un exemple où l'on pourrait parler de rétroactivité entraînant des effets regrettables en une année, parce qu'il s'agit de montants considérables qui ne touchent qu'un petit nombre de personnes.

Le principe comptable est bien connu, dans ce sens que le travail en cours est, généralement, inclus dans l'inventaire. Toutefois, en ce qui concerne les professionnels, vous pouvez constater que les états financiers, dans la grande majorité des cas, ne tiennent pas compte des travaux en cours.

Vous avez mentionné le secteur de l'automobile où les automobiles non terminées ont une certaine valeur; elles peuvent être vendues ou terminées plus tard.

Le fait qu'une personne a travaillé un certain nombre d'heures sur un dossier particulier ne signifie pas nécessairement que demain, la semaine prochaine ou à n'importe quel moment, lorsque le travail sera terminé, le temps passé sur le dossier puisse être récupéré.

Ainsi, même s'il y a un élément de travail en cours selon les principes comptables dans le travail d'un professionnel, ce n'est pas la même chose que dans l'industrie de l'automobile qui fabrique des produits concrets.

**M. Jenkins:** Il est assez difficile de vendre la moitié d'une automobile. Je trouve également assez surprenant que les



[Text]

sion is having difficulty with generally accepted accounting principles.

I do not think that the professions are operating with more risk in respect of their products than are most small business-manufacturing everything from shoes to clothes.

**The Chairman:** Mr. Jenkins, they are all having problems matching income with outgo.

**Mr. Jenkins:** That is correct. It is true that this has been of the nature of a tax deferral. We also became aware of the fact that this was spreading away from the traditional professions into other types of activities that are now classified as being in the professions.

It is also true that the tax cuts which were being made also provided substantial benefits to the same general income class in which many professions are residing.

**Mr. Gillespie:** Provided that the provincial premiers do not replace that tax cut.

**Mr. Birk:** It has been said by Mr. Poddar that the reduction in the tax rates does not have a significant effect on the higher income groups, but rather that the bulk of this reduction applies to those in the middle income category.

**Mr. Jenkins:** In terms of the whole population, that is correct, but in dollar amounts, of course those in higher tax brackets receive, as individuals, substantially more. In doing that type of calculation we have to take into consideration all of the changes, one of which is work in progress.

**Mr. Birk:** Yes, but we are dealing with work in progress that has accumulated over the life of these professionals.

**Mr. Jenkins:** It has not accumulated over the life of the professionals, unless there are a great number of bad debts, and we have provisions for them, as well.

**Mr. Birk:** The total has accumulated over their business life. As the work in progress increases in an on-going business, the total amount becomes substantially more but with a marginal tax effect in any given year. Therefore to include this in the revenue of one year would pose an undue hardship, and the minister must have recognized that when he proposed these amendments.

**Mr. Jenkins:** The previous tax provision gave an interest-free loan for three months on the taxes of that amount. It is strictly a case of whether or not those who will benefit substantially from a lowering of the marginal tax rates will pay their taxes earlier, saving the government from having to borrow funds. In these times of high interest rates, people try to get their money in much quicker.

**The Chairman:** They may be paying the taxes before they receive the money to pay for the merchandise.

**Mr. Jenkins:** That is not correct. We do not allow a deduction for income from products which have not been billed. We allow all the expenses for the income that is brought into taxes.

[Traduction]

comptables aient de la difficulté à accepter des principes comptables généralement reconnus.

Je ne pense pas que les professionnels prennent plus de risques que la plupart des petits entrepreneurs qui fabriquent des chaussures ou des vêtements.

**Le président:** M. Jenkins, ils ont tous des difficultés à faire correspondre les revenus et les dépenses.

**M. Jenkins:** C'est exact. Il est vrai que cela a été la nature du report d'impôt. Nous sommes aussi devenus conscients du fait que cela s'étendait à d'autres catégories d'activité qui font maintenant partie du secteur professionnel.

Il est également vrai que les réductions d'impôt, qui ont été effectuées, procurent des avantages considérables à la catégorie générale de revenus dans laquelle se retrouvent les professionnels.

**M. Gillespie:** Pourvu que les premiers ministres provinciaux ne s'emparent pas de ces réductions d'impôt.

**M. Birk:** M. Poddar a déclaré que la diminution du taux d'imposition n'a pas un effet important sur les gens à revenus élevés, mais que la majeure partie de cette réduction avantage les gens à revenus moyens.

**M. Jenkins:** Si nous parlons de l'ensemble de la population, c'est exact, mais en dollars il est évident que ce sont ceux qui se trouvent dans les fourchettes d'imposition les plus élevées qui reçoivent davantage. En effectuant de tels calculs il faut tenir compte de toutes les modifications, l'une d'elles s'applique aux travaux en cours.

**M. Birk:** Oui, mais nous traitons des travaux en cours que des professionnels ont pu accumuler tout au long des années.

**M. Jenkins:** Ce n'est pas le cas, à moins que les professionnels aient un grand nombre de dettes et nous avons pris des dispositions pour ces cas-là.

**M. Birk:** Le total s'est accumulé tout au long de leur vie active. À mesure que les travaux en cours augmentent dans une entreprise exploitée activement, le montant total s'accroît, mais avec un taux plus élevé d'impôt pour chaque année donnée. Par conséquent, inclure un tel montant dans une année frapperait durement les professionnels et le Ministre a dû le reconnaître puisqu'il a proposé des modifications.

**M. Jenkins:** La précédente disposition fiscale accordait un prêt sans intérêt pendant trois mois pour les impôts à payer sur de tels montants. Il s'agit tout simplement de savoir si ceux qui vont grandement bénéficier d'un abaissement du taux d'impôt le plus élevé vont payer leurs impôts plus tôt, permettant ainsi au gouvernement ne pas avoir à emprunter des fonds. À une époque où les taux d'intérêt sont élevés, les gens essaient de récupérer leurs fonds beaucoup plus rapidement.

**Le président:** Ils auront peut-être à payer des impôts avant de recevoir l'argent pour leurs marchandises.

**M. Jenkins:** C'est exact. Nous ne permettons pas une déduction du revenu provenant de produits qui n'ont pas encore été facturés. Nous permettons toutes les dépenses s'appliquant au revenu qui fait l'objet d'une déclaration d'impôt.

[Text]

The proposal is not to allow expenses to be deducted prior to the inclusion of that work in income.

**Senator Roblin:** I have a more general question which eventually does have application to this specific point. We have received the views of the department on retroactivity and on grandfathering. I wonder if they could now tell us something about loopholes, because it seems to me that the major thrust in this budget is the closing of loopholes, which apparently horrify the minister, if I can paraphrase him. What is the department's definition of a loophole?

**Mr. Jenkins:** I am afraid to say that the department does not have a definition because the department does not use that term.

**Senator Roblin:** What term would you suggest?

**The Chairman:** Mr. Jenkins, I suppose that if you wanted to venture into giving us one, you could say that a loophole is really something which the Income Tax Act has not yet taxed.

**Senator Roblin:** I think the definition of a loophole is important to some of us, because I am quite sure that, regardless of what the witness says, the apprehension of many people in Canada is that the government is trying to close what it has decided are loopholes. I want to know what a loophole is, and if there is no general definition, are you telling us that this is really an *ad hoc* decision that is made on the basis of a particular case?

**Mr. Jenkins:** Let me explain to you not what loopholes are, but what can become a phenomenon we call a tax preference. Many tax preferences are good, but tax preferences, at the same time, need to be subject to evaluation.

There have been tax preferences that have either been introduced as a matter of policy, or have developed as a result of the work of the tax advisory committees that started out with a particular objective in mind and developed into something quite different.

In terms of their effect, they may misallocate resources and simply cause resources to be transferred to a particular place where, on an after-tax basis, it appears to be a good activity, but on a before-tax basis is not.

At the same time, a particular tax preference may end up giving a particular benefit to a group which, in terms of policy, was never intended to receive that benefit.

So, I think in evaluating all tax preferences, those are the technical facts that go into generating the information, and then a policy decision is taken as to the tax preferences that ought to be retained, and those that ought to be reduced or eliminated.

**Senator Roblin:** Without wishing to re-open the previous argument, from your explanation it seems to me that many of these preferences were mandated by the government in the first instance, and that it should be incumbent upon the tax collector to remember that when he is closing off these tax preferences, as you call them, and which deal with the question of retroactivity and of grandfathering. I think I must concur with the chairman that those concepts were not adequately

[Traduction]

La proposition ne vise pas à permettre des déductions de dépenses avant que le revenu de ce travail ait été déclaré.

**Le sénateur Roblin:** Je voudrais poser une question d'intérêt plus général qui pourrait éventuellement s'appliquer à ce point précis. Nous connaissons les opinions du Ministère au sujet de la rétroactivité. Je me demande s'ils pourraient nous parler des échappatoires, car il me semble que le budget a surtout pour objectif d'éliminer les échappatoires qui apparemment horrifient le Ministre, si je puis me permettre de citer ses paroles. Comment le Ministère définit-il les échappatoires?

**M. Jenkins:** J'ai le regret de vous dire que le Ministère n'a pas de définition car il n'utilise pas un tel mot.

**Le sénateur Roblin:** Quel mot suggérez-vous?

**Le président:** M. Jenkins, je suppose qu'il si vous vouliez prendre le risque de nous donner une définition, vous pourriez nous dire qu'une échappatoire est en fait quelque chose que la Loi de l'impôt sur le revenu n'a pas encore imposé.

**Le sénateur Roblin:** Je pense que la définition d'une échappatoire a une certaine importance pour quelques uns d'entre nous, car je suis certain, quoiqu'en disent les témoins, que de nombreux Canadiens craignent que le gouvernement tente d'éliminer tout ce qu'il considère comme une échappatoire. Je voudrais savoir ce qu'est une échappatoire et s'il n'y a pas de définition, cela signifie-t-il qu'il s'agit d'une décision *ad hoc* prise dans des cas particuliers?

**M. Jenkins:** Laissez-moi vous expliquer, non pas ce qu'est une échappatoire, mais ce qui peut devenir ce que nous appelons un privilège fiscal. De nombreux privilèges fiscaux sont bons, mais doivent cependant être évalués.

Il y a des privilèges fiscaux, qui ont été accordés pour des raisons politiques ou à la suite de travaux effectués par des comités consultatifs sur la fiscalité, qui avaient un objectif précis en tête, mais qui ont entraîné des résultats très différents de ceux qui avaient été prévus.

En ce qui a trait à leurs effets, il se peut qu'ils entraînent une mauvaise répartition des ressources et que ces ressources soient dirigées vers des placements qui offrent un certain intérêt quant aux revenus après impôt.

Par ailleurs, un privilège fiscal peut offrir un certain avantage à un groupe qui, du point de vue politique, ne devait pas recevoir un tel avantage en premier lieu.

Je pense donc qu'il faut tenir compte de toutes ces technicalités au moment de l'évaluation des privilèges fiscaux avant de pouvoir prendre une décision sur ceux qui devront être conservés et ceux qui devront être réduits ou éliminés.

**Le sénateur Roblin:** Sans vouloir revenir là-dessus, il me semble, d'après ce que vous nous dites, que la plupart de ces privilèges ont été accordés par le gouvernement et que le percepteur devrait tenir compte de ce fait lorsqu'il décide d'éliminer ces privilèges fiscaux, comme vous les appelez, qui ont un certain rapport avec la rétroactivité. Je dois dire que je suis d'accord avec le président sur le fait que ces principes auraient dû être précisés au moment de la préparation du



## [Text]

developed when this budget was prepared. When you talk about tax preferences, that gives me the opportunity to bring to your attention something to do with this idea we talked about a moment ago saying we were going to compute a tax preference for homeowners and there should be some account made of the tax advantages which accrue to them because they are homeowners as opposed to renters.

I should like to draw your attention to a report prepared by the Conference Board of Canada in September of 1981 in which they deal with the cost of living in major cities in Canada in 1979. Interestingly enough, in this particular chart they have split the reference into two categories—apartment dwellers and homeowners. In my own city of Winnipeg after they paid the cost of living and income tax and subtracted their gross income et cetera, the discretionary income for an apartment dweller is \$4,160. The same calculation with respect to homeowners in Winnipeg indicates that the discretionary income is \$1,581. That would indicate that if they have a tax preference, because they own their own home, it does not show up in the discretionary income. In fact, it is quite the reverse. I invite you to look at that table because it deals with Toronto, St. John's, Halifax, Saint John, Montreal, Regina, Calgary and Vancouver, as well as Winnipeg. In every instance the apartment dweller is better off than the fellow who has this computed tax preference and owns a house. I draw this to your attention because the next time you are preparing that table you might take some consideration of that particular reference at page 46. The report is entitled *Provincial Differences, A Challenge To Compensation and Relocation Policies*, the Canadian Conference Board of Canada, September 1981.

Coming back to my main point about closing your loopholes, it seems to me that the government has now adopted as a principle that they are not really interested in whether the taxpayer has an income with which to pay his tax. Perhaps I am stating the matter too baldly. What they are saying, as I see it, is that they are quite prepared to levy a tax even though the cash available to pay it is not generated at the same time that the tax is assessed. There are a multitude of examples where this appears to be a common thread running through the whole of this document. The government regards that as bad. We are dealing with one aspect of that matter in connection with professional incomes, but it is all the way through the piece on the life insurance industry that we have been talking about and all the others. What is your position on this? Is this now a fixed principle in the department that the question of having the cash resources to pay it is not a consideration?

**Mr. Jenkins:** I would like to clarify one thing. Again, the work in progress is not the kind of situation you are dealing with. In fact, it is quite the opposite. We are simply not allowing an expense for income that is not included.

**Senator Roblin:** The taxpayer will find it hard to discern the difference.

**Mr. Jenkins:** The other items on the issue of taxation on accrual, there is a substantial benefit for being able to defer tax on income which accrues. Therefore, if we do not have

## [Traduction]

budget. En parlant des privilèges fiscaux, vous me donnez l'occasion de porter à votre attention une idée, que nous avons mentionnée il y a quelques instants, à propos de la possibilité de calculer un privilège fiscal, qui serait accordé aux propriétaires de maison, et qu'il faudrait tenir compte des avantages fiscaux qui échoient alors aux propriétaires plutôt qu'aux locataires.

Je voudrais attirer votre attention sur le rapport publié par le Conference Board du Canada, en septembre 1981, au sujet du coût de la vie dans les principales villes canadiennes en 1979. Il est intéressant de noter que dans un tableau en particulier, il a établi une distinction entre les locataires et les propriétaires. Dans ma ville natale, Winnipeg, après avoir calculé le coût de la vie, ses impôts et avoir soustrait le tout de son revenu brut, le locataire se retrouve avec un revenu de 4 160 \$. Le propriétaire pour sa part, se retrouve avec un revenu de 1 581 \$. Il semble donc que s'il avait droit à un privilège fiscal, parce qu'il est propriétaire de sa maison, cela n'apparaît pas dans son revenu discrétionnaire. En fait, c'est tout le contraire. Je vous conseille d'étudier ce tableau, car il y est question de St-Jean, Halifax, Saint-Jean, Montréal, Régina, Calgary, Vancouver et Winnipeg. Dans tout les cas, le locataire s'en tire mieux que le propriétaire, même si celui-ci a droit à un privilège fiscal. J'attire votre attention là-dessus, parce que la prochaine fois que vous préparerez un tableau de cette nature, vous pourrez peut-être tenir compte de celui qui apparaît dans le rapport intitulé: *Différences entre les provinces, un défi aux politiques de compensation et de relocation*, publié par le Conference Board du Canada, en septembre 1981.

Pour en revenir à l'élimination des échappatoires, il me semble que le gouvernement a maintenant adopté comme principe le fait qu'il ne cherche pas à savoir si le contribuable a un revenu suffisant pour lui permettre de payer des impôts. Je m'exprime peut-être un peu crûment. Ce qu'il dit, si j'ai bien compris, est qu'il est tout à fait prêt à percevoir un impôt, même si l'argent pour le payer n'a pas encore été touché au moment de l'établissement de la cotisation. Il existe de nombreux cas où ce genre de choses se reproduit tout au long du document. Le gouvernement ne semble pas satisfait. Nous traitons d'un aspect de cette question lorsque nous parlons du revenu des professionnels, mais cela s'applique aussi aux compagnies d'assurance-vie et à bien d'autres choses. Que pensez-vous de tout cela? Est-ce qu'il s'agit d'un principe immuable, au sein du Ministère, de ne pas se soucier de savoir si les gens ont l'argent pour payer leurs impôts?

**M. Jenkins:** J'aimerais éclaircir un point. Vous ne traitez pas vraiment de la question des travaux en cours. En fait, c'est tout le contraire. Nous ne voulons tout simplement pas permettre la déduction de dépenses pour un revenu non encore déclaré.

**Le sénateur Roblin:** Le contribuable trouvera peut-être la nuance un peu trop subtile.

**M. Jenkins:** Dans ce domaine du report d'impôt, il y a des avantages considérables à la possibilité de reporter l'impôt sur le revenu couru. Par conséquent, s'il n'y a pas de report



*[Text]*

accrual taxation, then if a particular arrangement is structured such that the tax is deferred, then there is a substantially lower amount of tax paid on that income than if the tax is paid as the income is generated.

The question really is: What degree of freedom does the tax system allow people to structure their affairs in such a way that taxation on income can be deferred.

**Senator Roblin:** Are there not certain instances in the tax system where the taxpayer can choose as to whether he is operating on a cash basis or an accrual basis? Do certain farmers not have that privilege?

**Mr. Jenkins:** Yes

**Senator Roblin:** Have I not seen it in my own tax form? Provided I make the decision and stick with it, I can have that option.

**Mr. Poddar:** There were only three exceptions prior to the budget. The first was that the farmers were allowed to report income on a cash basis. Every other businessman was required to report income on an accrual basis. The second exception was with regard to investment income of individuals, they could report interest income on an accrual basis or a cash basis. The third instance dealt with the work in progress where expenses could be deducted even though the income related to those expenses and was not brought into it.

**Senator Roblin:** What is the driving force behind this move? Is it to close what is thought to be an unfair advantage or is it to speed up the collection of revenue?

**Mr. Poddar:** It is really a question of fairness in the tax system. Most low and middle income taxpayers need income on a current basis. For them accrual versus cash basis does not make any difference. But there are a number of individuals who really do not need cash for their current needs. It is easy for them to arrange to delay the receipt of that income for a considerable period of time. If you tie your tax system strictly to the cash basis, you will have serious inequities in the system. The concept is really to what extent is the delay in the receipt of income genuine and tied to the particular nature of the transaction, and to what extent is the delay deliberate in order to delay the receipt of income for tax purposes.

I will give you an example of the instruments that we became aware of prior to the budget. Most individuals had a five-year guaranteed income certificate. At the end of the five years interest income that has accumulated is received in cash and they pay tax on it at that point in time. Some financial instruments were the roll-in GICs which had a term of 20, 25 or 30 years. In fact, it could be open-ended for the life of the taxpayer. You could simply roll over your interest income from one GIC to the next and never receive it in cash. Those individuals are presumably well-to-do individuals. They do not need income for their current needs and they can delay the payment of tax for 20 or 30 years. It is a decision for the Minister of Finance, but from a tax policy point of view I do

*[Traduction]*

d'impôt, un accord peut donc être conclu de telle manière qu'on puisse reporter l'impôt et le montant d'impôt sera alors moins élevé que s'il était versé au moment où le revenu est produit.

La question en fait est la suivante: quel degré de liberté le régime fiscal accorde-t-il aux contribuables pour que ceux-ci puissent organiser leurs affaires de manière à pouvoir reporter l'impôt sur le revenu?

**Le sénateur Roblin:** N'existe-t-il pas certains cas où le régime fiscal permet le choix entre la comptabilité de caisse et la comptabilité d'exercice? Certains agriculteurs n'ont-ils pas ce privilège?

**M. Jenkins:** Oui.

**Le sénateur Roblin:** Ne l'ai-je pas constaté dans ma propre déclaration d'impôt, pourvu que je fasse un choix et que je m'y tienne?

**M. Poddar:** Il n'y avait que trois exceptions avant le budget. La première était que les agriculteurs pouvaient choisir la comptabilité de caisse. Toutes les autres entreprises devaient utiliser la comptabilité d'exercice. La deuxième exception s'appliquait aux revenus de placements des particuliers, ils avaient le choix de déclarer leurs revenus d'intérêt selon l'une ou l'autre méthode. La troisième exception portait sur les travaux en cours, les dépenses pouvant être déduites même si les revenus qui y étaient liés n'avaient pas à être déclarés.

**Le sénateur Roblin:** Est-ce la principale raison de cette modification? S'agit-il d'éliminer ce qui est perçu comme un avantage indû ou est-ce pour accélérer la perception des revenus?

**M. Poddar:** C'est surtout la question de la justice du régime fiscal. La plupart des personnes à revenus moyens ou faibles ont besoin d'un revenu immédiat. Pour eux la différence entre la comptabilité d'exercice et la comptabilité de caisse ne compte pas. Mais il y a un certain nombre de personnes qui n'ont pas besoin d'un revenu immédiat pour subvenir à leurs besoins. Il leur est facile de reporter la perception d'un revenu pendant un certain temps. Si vous restreignez votre régime fiscal à une comptabilité de caisse, vous créez de graves injustices. Il s'agit avant tout de savoir dans quelle mesure le report d'un revenu est justifié et lié à la nature même de la transaction et dans quelle mesure il n'a pour seul objectif le report de l'impôt.

Je vous donnerais un exemple des cas dont nous avons pris conscience avant le dépôt du budget. De nombreuses personnes possédaient des certificats de revenu garanti de cinq ans. À la fin de cette période, le revenu d'intérêt accumulé est reçu en argent comptant et il faut payer des impôts sur ce revenu à ce moment-là. Le roulement de fonds dans des certificats de placement garanti de 20, 25 ou 30 ans faisait partie de ces instruments financiers. De fait, ils pouvaient durer toute la vie du contribuable. Vous pouviez simplement verser tous vos revenus d'intérêt dans un autre certificat de placement garanti et ne jamais toucher d'argent. Il est évident qu'il s'agit de personnes qui ont des revenus élevés. Elles n'ont pas besoin de ces revenus pour subvenir à leurs besoins et peuvent reporter

[Text]

not really see why one should tie the taxation on a cash basis in that situation.

**Senator Roblin:** I suppose then the next move we can expect is bringing the RRSPs within the ambit of this rule. You are closing off one-by-one all of these different avenues, so I certainly would not be surprised if you decided to do that next year.

**Mr. Poddar:** That is a deliberate deduction provided for taxpayers to accumulate savings for retirement. I draw a distinction there.

**Mr. Birk:** Mr. Chairman, Mr. Poddar and Mr. Jenkins referred to tax preferences and said that some of these preferences had to be eliminated. Would it not be fair to say that the so-called preferences that were eliminated in this budget affect fundamentally the whole structure of the Canadian tax system? I should like to give the following examples: Housing loans to employees, the income averaging annuity contracts, capital gains reserves and reserves in corporate transactions, deductibility of soft costs, restricted interest and accrual income that you are referring to. While it may be true that in certain instances certain individuals may defer substantial amounts of income, would it not be true to say that people who have invested in Canada Savings Bonds who were given an incentive to collect their interest at maturity by being taxed as a capital gain and even getting a greater return, that this was not considered to be a tax preference under the Canadian tax system but rather an intended incentive at the time? I could go on with examples of work in progress to professionals, reduction in capital cost allowance rates, interest on loans to corporate non-residents and, finally, the corporate rollover and reorganizations which are so fundamental to the Canadian tax system which has been developed very carefully over the last ten years since the Tax Reform Act of 1971. When you say you are removing the preferences, you must have thought that the present system which was developed over the last ten years was all offensive and should be fundamentally changed in one year without suitable interim provisions.

**Mr. Jenkins:** Some of the arrangements were offensive. Also, at the same time, you must remember that the purpose of the tax system is to raise revenue, and you have a simple choice: you either raise rates or you broaden the base. It is true that a number of these preferences have been eroding the base. The question is, how high can you pile the tax rates on those people who are paying tax, without creating the problem of avoidance becoming widespread. We have all visited countries where they had a set of very high taxes but no one paid them. To raise the necessary revenue for the function of the government, you have a choice of broadening the base and maintaining lower tax rates, so you do not provide the tremendous incentive for divisory communities and everybody else to try to market 30-cent dollar projects; in other words, where you have

[Traduction]

l'impôt dans 20 ou 30 ans. La décision revient au Ministre, mais du strict point de vue de la politique fiscale, je ne vois pas pourquoi on lierait le régime fiscal à une comptabilité de caisse dans ce cas particulier.

**Le sénateur Roblin:** Je suppose que nous pouvons maintenant nous attendre à ce que les REER tombent dans cette catégorie. Vous fermez l'une après l'autre toutes ces différentes avenues, une telle décision ne me surprendrait donc pas.

**M. Poddar:** Il s'agit là d'une déduction accordée délibérément pour permettre aux contribuables d'accumuler des épargnes en vue de leur retraite. Il faut donc établir une distinction.

**M. Birk:** Monsieur le président, MM Poddar et Jenkins ont fait allusion aux privilèges fiscaux et ont déclaré que certains d'entre eux devaient être éliminés. Ne serait-il pas juste de dire que ces prétendus privilèges, éliminés par le budget, touchent les fondements de tout le régime fiscal canadien? J'aimerais donner les exemples suivants: les prêts à l'habitation pour les employés, les contrats de rente à versements invariables, les réserves de gains en capital, les réserves sur les transactions des entreprises, la déduction des coûts annexes, l'intérêt restreint et le revenu couru auquel vous avez fait allusion. Bien qu'il puisse arriver dans certains cas que des personnes reportent un montant considérable de revenus, il peut arriver aussi que les personnes, qui ont acheté des obligations d'épargne du Canada, aient été encouragées à toucher les intérêts à la date d'échéance en étant imposées alors sur un gain en capital, obtenant ainsi un meilleur rendement. Dans ces cas-là, ce n'était pas considéré comme un privilège fiscal sous le régime fiscal canadien, mais plutôt comme un encouragement délibéré à l'épargne. Je pourrais vous donner des exemples au sujet des travaux en cours des professionnels, de la réduction des déductions d'amortissement, des intérêts sur les prêts accordés à des personnes-morales non résidentes et, enfin, le roulement et les réorganisations qui sont si essentiels au régime fiscal canadien mis au point avec beaucoup de soin au cours des dix dernières années, depuis la Loi sur la réforme de la fiscalité de 1971. Lorsque vous avez décidé d'éliminer les privilèges, vous avez dû penser que le régime actuel, mis au point au cours des dix dernières années, était complètement aberrant et qu'il fallait le modifier en une année sans prévoir de dispositions de transition.

**M. Jenkins:** Certains arrangements étaient injustifiés. Par ailleurs, il ne faut pas oublier que l'objectif d'un régime fiscal est de percevoir des revenus, votre choix est donc simple: vous augmentez les impôts ou vous élargissez votre assiette fiscale. Il est vrai qu'un certain nombre de ces privilèges ont rétréci l'assiette. La question est donc la suivante: jusqu'à quel point pouvez-vous augmenter le taux d'imposition des gens qui paient des impôts sans par ailleurs créer le problème d'une évasion fiscale encore plus étendue. Nous avons tous visité des pays où il y a toute une série d'impôts très élevés, mais personne ne les paie. Pour pouvoir percevoir suffisamment de revenus pour le bon fonctionnement du gouvernement, vous avez le choix entre élargir l'assiette fiscale et conserver des taux d'imposition assez bas, pour ne pas encourager des com-



[Text]

65-cents coming out of your own money. Should that incentive be increased? So you have a choice: you either increase tax rates or you broaden the base. It is a policy issue as to which items should be included in that broadened base.

**The Chairman:** This is what Mr. Poddar calls a judgment decision. The people who pay the taxes are entitled to question the judgment decision, and that is what we want to find out. What was the judgment system that impelled you to deal with certain of these items? We have been through the Capital Cost Allowance, and obviously there had to be some changes there because some modifications were made. That would apply to other instances also. Even transitional arrangements, the grandfathering arrangements, postponing the incident of tax payable; those are all judgment decisions. Is there a different kind of judgment decision or motivation for a judgment decision when you face the problems that were faced on December 18, as against the problems that you were faced with on budget night? Do you have a different kind of thinking process then?

**Mr. Poddar:** Mr. Chairman, to answer your question, when the Minister of Finance is preparing his budget, he has his revenue goals, and, in order to meet those revenue goals, you look at the rates, you look at items which are tax preferences. For each preference, you go through a list of questions: why was it created in the first place? Is it achieving the purpose for which it was created? What are the revenue consequences of this provision? If you remove it, what will be the consequences on the economy? Those are the questions you ask about each and every provision that is in the tax system. Then, every change you make has some advantages and disadvantages. That is where the judgment for the minister comes in: where exactly does he want the tax burden to be shifted?

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, I could not help but notice that the witness spoke of the simple choice between raising taxes one way or another. There is always another choice, and that is not to spend so much. But I dare say that does not come within his particular province.

**Mr. Jenkins:** That is correct.

**Senator Roblin:** I would like to deal with the point that has just been touched on, that is, the overall effects of budgetary measures. To some extent we have been dealing with, to use a modern term, the micro effects on a particular tax change; but then, all those tax changes added together have what I call a macro effect on the operation of the economy. One of the fundamental principles of tax policy, in my opinion, is that an old tax is usually a good tax, on the grounds that people know how to handle it. A new tax is full of problems and pitfalls. Could the witnesses elaborate on what steps they go through, apart from the back of an envelope calculation, to satisfy themselves that the combined effect of all the things that they are producing in changes in taxation will have a good, bad or neutral effect on what happens in the economy? The reason I ask that question is that it is commonly perceived, rightly or

[Traduction]

munautés divisaires et tout le monde à lancer des projets à 30 cents, en d'autres mots, des projets où le Trésor doit verser 65 cents et les 35 cents qui restent viennent de vos poches. Est-ce qu'il faut encourager ce genre de choses? Il ne vous reste donc qu'un choix: augmenter les taux d'imposition ou élargir l'assiette fiscale. C'est une question de politique lorsqu'il faut décider de ce qui sera compris dans cette nouvelle assiette.

**Le président:** C'est ce que M. Poddar appelle une question de jugement. Les personnes qui doivent payer des impôts ont le droit de se poser des questions et c'est pourquoi nous sommes là. A partir de quel critère avez-vous décidé de traiter de certaines de ces questions? Nous avons étudié la question de l'amortissement du capital et il semble qu'il y ait eu des changements dans ce domaine, puisque des modifications y ont été apportées. Cela s'applique à d'autres cas également. Même les accords de transition, les accords de rétroactivité, le report du paiement de l'impôt, tout cela a fait l'objet de décisions arbitraires. Existe-t-il différentes sortes de décisions lorsque vous faites face aux difficultés qui sont survenues le 18 décembre et celles qui existaient au moment du dépôt du budget? Votre manière de penser est-elle différente?

**M. Poddar:** Monsieur le président, pour répondre à votre question, lorsque le ministre des Finances prépare un budget, il fixe des objectifs en matière de recettes fiscales et, de manière à réaliser ces objectifs, on examine les taux d'imposition et on tient compte des articles qui font l'objet de privilèges fiscaux. Pour chaque privilège, il faut passer à travers une liste de questions: pourquoi a-t-il été accordé tout d'abord? Est-ce qu'il permet de réaliser l'objectif pour lequel il avait été créé? Si vous l'éliminez, quelles seront les conséquences pour l'économie? Voilà les questions que nous nous posons au sujet de chaque disposition du régime fiscal. Toute modification apportée a ses avantages et ses inconvénients. C'est à ce moment-là que le jugement du Ministre doit s'exercer. Où veut-il faire porter le fardeau fiscal?

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, je n'ai pas pu m'empêcher de constater que le témoin a parlé d'un simple choix entre augmenter les impôts d'une façon ou d'une autre. Il y a toujours un autre choix qui est de ne pas dépenser autant. Il semble que cela ne lui soit pas venu à l'esprit.

**M. Jenkins:** C'est exact.

**Le sénateur Roblin:** Je voudrais en venir au point que nous venons d'effleurer. Il s'agit des effets globaux des mesures budgétaires. Dans une certaine mesure, nous nous sommes attachés à ce que j'appellerais, pour utiliser un mot en vogue, les micro-effets d'une modification fiscale particulière, mais toutes ces modifications fiscales mises ensemble ont un macro-effet sur le fonctionnement de l'économie. L'un des principes fondamentaux d'une politique fiscale est, à mon avis, qu'un ancien impôt est habituellement un bon impôt, car les gens savent à quoi s'en tenir. Un nouvel impôt présente toujours des difficultés et des lacunes. Est-ce que les témoins pourraient nous expliquer en détail par quelles étapes ils procèdent, à part les calculs sur l'endos d'une enveloppe, pour s'assurer que les effets combinés des modifications fiscales seront bons, mauvais ou neutres pour l'économie? La raison pour laquelle je pose



[Text]

wrongly—let us leave that open for the moment—that the combined effect of this project has been anti-investment, anti-saving, anti-economic development. I would like to know what goes on inside the department in terms of how it assesses the overall impact for good and bad in the things it does.

**Mr. Jenkins:** I would like a little more specificity on the senator's suggestion that this budget is anti-investment and anti-savings. Lowering the tax rates on taxpayers gives them a greater incentive to save and the net return is increased.

**Senator Roblin:** The recitation of the changes that you have made in the budget so far is ample proof of the case I am making that you yourself believe that some of the measures in the budget are ill-advised. After all, you changed them.

**Mr. Jenkins:** You were talking about transition and grandfathering; but on the basic policy items, things that will eventually be brought into the tax base, those changes are very few.

**Senator Roblin:** Are you not prejudging the issue?

**Mr. Jenkins:** All I am saying is that with regard to those items, it is not clear what the analysis is that leads you to say that they are anti-investment and anti-savings. In fact, with many of the activities which people have gone into simply because of the tax advantage, quite clearly the economic return on those activities are lower than from other activities. That has been demonstrated by the facts. It would not need the tax preference for them to engage in those activities.

**Senator Roblin:** On that line of argument, why do you have the same business tax? Most of those activities are not what you would call the big money-makers in terms of percentage or anything else.

**Mr. Jenkins:** In fact, in small business the surtax was reduced. For investments that are maintained in small businesses, the small business rate was never changed.

**Senator Roblin:** Your point is that these tax differentials are a bad thing.

**Mr. Jenkins:** Not at all.

**Mr. Birk:** Were not additional taxes put on the small business, in terms of the special tax of 12.5 per cent when dividends are paid out; and also to the extent that a small business cannot rejuvenate the small business deduction account by paying out dividends?

**Mr. Jenkins:** Those are two very separate issues. On the size of the dividend reduction account, prior to the budget you had people who reinvested their income in their small business—they would hit the limit and no longer have the small business rate; while those people who took their income out and invested it in something else, or got it out of the equity base of their business, could stay forever at the small business rate. That

[Traduction]

cette question, c'est qu'il est communément perçu à tort ou à raison, nous laisserons cela de côté pour le moment, que les effets combinés du projet ont été ceux de décourager les placements, les épargnes et l'expansion de l'économie. J'aimerais savoir ce qui se passe au sein du Ministère quant il s'agit d'évaluer les effets globaux des mesures qu'il prend.

**M. Jenkins:** J'aimerais que le sénateur précise sa pensée quand il déclare que le budget ne fait rien pour encourager l'investissement et l'épargne. Il me semble que le fait d'abaisser le taux maximum d'imposition des contribuables les encourage à épargner et le rendement net est augmenté.

**Le sénateur Roblin:** La longue liste des modifications qui ont été apportées à ce budget est une assez grande preuve que vous-même pensez que certaines des mesures proposées dans le budget n'auraient pas dû l'être. C'est vous après tout qui les avez modifiées.

**M. Jenkins:** Vous parliez de mesures de transition et de rétroactivité; mais en ce qui concerne les fondements de la politique fiscale, des dispositions qui seront éventuellement adoptées, il y a eu fort peu de changements.

**Le sénateur Roblin:** Est-ce qu'il n'est pas encore un peu trop tôt pour faire une telle affirmation?

**M. Jenkins:** Tout ce qui je voulais dire est que je ne vois pas sur quoi vous vous fondez pour dire que le budget n'encourage pas l'investissement ni l'épargne. En fait, dans bien des cas, les gens se sont lancés dans certains placements uniquement pour les avantages fiscaux qu'ils représentaient, alors que le rendement économique de ces placements n'est pas aussi intéressant que d'autres. Les faits l'ont démontré. Ils n'ont pas besoin de ces privilèges fiscaux pour s'engager dans ce genre de placements.

**Le sénateur Roblin:** Dans cette ligne de pensée, pourquoi avez-vous un impôt sur la petite entreprise? Elles ne sont pas celles qui produisent les plus gros revenus.

**M. Jenkins:** En ce qui concerne les petites entreprises, la surtaxe a été diminuée. Pour les placements qui sont effectués dans les petites entreprises, le taux assez faible d'imposition n'a pas été changé.

**Le sénateur Roblin:** Vous pensez que ces différences d'imposition ne sont pas justifiées.

**M. Jenkins:** Pas du tout.

**M. Birk:** N'y a-t-il pas des taxes supplémentaires imposées aux petites entreprises, je veux parler de la taxe spéciale de 12,5 p. 100 qui s'applique lorsque des dividendes sont versés dans la mesure où la petite entreprise ne peut pas renflouer son compte de déduction en versant des dividendes?

**M. Jenkins:** Il s'agit de deux questions bien distinctes. Quant à la dimension du compte de réduction des dividendes, avant le dépôt du budget certaines personnes réinvestissaient leur revenu dans leur entreprise, elles atteignaient ainsi la limite et n'avaient donc plus droit au taux d'imposition des petites entreprises, alors que les personnes qui retiraient leur revenu et l'investissaient ailleurs, ou qui le retiraient du capital

[Text]

seemed a very strange anomaly, where we give a tax preference to people who do not reinvest in their business.

**Mr. Birk:** Did they not also pay the tax on the dividends they received. You previously mentioned comparisons with the United States. In the United States all corporations have an average 26.5 per cent tax rate on the first \$100,000 of income without any limitation.

**Mr. Jenkins:** Also in the United States they do not have any dividend tax credit at all. I have gone through the analysis in some detail in a wide range of business, and the tax system in Canada is very favourable to the investor.

**Mr. Birk:** The point you make is that a person should not be able to receive dividends, pay the tax on the dividends in the normal way and then reinvest his money in the business.

**Mr. Jenkins:** You are talking about the effect of the dividend tax credit. The fact is that the dividend tax credit gave the taxpayer a credit that was greater than the taxes paid in small business. That was an anomaly that was introduced in 1977 or 1976. The tax credit provided a bigger tax credit at the personal level than the taxes that were paid in the small business.

In fact, the small businessman who reinvests his income in the business is not subject to that additional distribution tax. The total tax he pays on the income he takes out of the business in the form of dividends is equal to the dividend tax credit he receives when he brings it into personal income.

**Mr. Birk:** I was just responding to the point that there was no additional tax on small business, which Senator Roblin raised, and I think the fact is that there is, first of all, a special tax of 12.5 per cent on the distribution of dividends, which in a way one could say is retroactive since the person who made that distribution prior to November 13 did not pay the tax, while somebody who makes the distribution now, or did it after the budget date, actually pays the tax. In that respect there is a certain retroactivity right there. Then there is the fact that a person who paid out dividends prior to budget date, and therefore reduced the small business deduction account to a lower level, is now, if he pays the dividend out afterwards, precluded from reducing it. Therefore that pool that was earned prior to November 12 will not benefit from the preference that was there before.

**Mr. Jenkins:** There are two issues there. One is that of how big a small business is before it ceases to be a small business. It is a question of how much is generated in the form of dividends. The owner of the small business pays out wages and salaries that in fact will reduce the accumulated account. In fact, what was happening prior to the budget is that a great deal of income generated in the company was being distributed out in terms of dividends and not in wages and salaries. Hence

[Traduction]

de leur entreprise, pouvaient rester pour toujours au taux d'imposition de la petite entreprise. Il nous a semblé que c'était une très étrange anomalie, puisque nous accordions un privilège fiscal à ceux qui ne réinvestissaient pas leur revenu dans leur entreprise.

**M. Birk:** Est-ce qu'ils ne devaient pas également payer de l'impôt sur les dividendes qu'ils recevaient. Vous avez déjà établi des comparaisons avec les États-Unis. Aux États-Unis, toutes les sociétés ont un taux moyen d'imposition de 26,5 p. 100 sur les premiers 100 000 \$ de revenu, sans aucune restriction.

**M. Jenkins:** Aux États-Unis, il n'y a aucun dégrèvement d'impôt pour dividendes. J'ai étudié la question en détail et dans un grand nombre de cas, le régime fiscal au Canada est plus avantageux à l'investisseur.

**M. Birk:** Vous voulez dire qu'une personne ne devrait pas pouvoir recevoir des dividendes, payer des impôts sur ces dividendes de la manière habituelle et ensuite réinvestir cet argent dans son entreprise.

**M. Jenkins:** Vous parlez des effets du dégrèvement d'impôt pour dividendes. Le fait est que ce dégrèvement donnait au contribuable un crédit plus élevé que les impôts payés par la petite entreprise. C'est une anomalie qui a vu le jour en 1977 ou 1976. Le dégrèvement d'impôt accordait un crédit plus élevé au particulier que les impôts qui étaient payés par la petite entreprise.

Le propriétaire d'une petite entreprise qui réinvestit son revenu dans l'entreprise n'est pas assujéti à cet impôt supplémentaire de répartition. Le montant total d'impôts qu'il paie sur le revenu qu'il retire de l'entreprise, sous la forme de dividendes, est égal au dégrèvement d'impôt pour dividendes qu'il reçoit lorsqu'il l'ajoute à son revenu personnel.

**M. Birk:** Je ne faisais que répondre à la question soulevée par le sénateur Roblin au sujet de la non existence d'un impôt supplémentaire sur la petite entreprise. Je pense qu'il y a, tout d'abord, un impôt spécial de 12,5 p. 100 sur la distribution des dividendes, dont on pourrait dire qu'il est rétroactif, en un sens, puisque la personne qui a effectué cette distribution avant le 13 novembre n'a pas eu à payer l'impôt, alors que la personne qui le fait maintenant, doit payer cet impôt. On peut donc dire qu'il y a là un certain élément de rétroactivité. Il y a ensuite le fait qu'une personne qui a versé des dividendes avant le dépôt du budget et qui a, par conséquent, réduit le petit compte de déduction de l'entreprise à un niveau plus bas, ne peut plus maintenant le réduire si elle verse des dividendes après cela. Par conséquent, l'argent mis de côté avant le 12 novembre ne pourra plus bénéficier du privilège fiscal qui existait avant cette date.

**M. Jenkins:** Il y a deux éléments à cette question. A partir de quel montant une petite entreprise cesse d'être considérée comme telle. Cela dépend du montant d'argent qui est produit sous la forme de dividendes. Le propriétaire d'une petite entreprise versent des salaires qui, en fait, réduisent le montant accumulé. Ce qui arrivait, avant le dépôt du budget, c'est qu'une grande partie du revenu produit par l'entreprise était distribuée sous forme de dividendes et non de salaires. Par



[Text]

the dividend tax credit was greater than the taxes paid at the corporate level.

The other issue is that of retroactivity. You are saying that because people had previously received this tax advantage, therefore all income generated previously should get it in the future.

Would you consider it retrospective if simply the dividend tax credit were lowered?

**Mr. Gillespie:** It is retrospective, yes; but it is to the taxpayer's advantage.

**Mr. Jenkins:** You could have had exactly the same effect by simply lowering the dividend tax credit on small businesses. I have not heard anybody argue that that was retrospective or retroactive. The simple fact is that we are going to allow that same degree of dividend tax credit, but while giving taxpayers an incentive to reinvest their income in the business, therefore we maintain the distribution tax.

**Mr. Birk:** The point is, though, that with regard to the 12.5 per cent additional tax, which you say is to remove an unintended benefit introduced several years ago, it is unlikely that the people who introduced it at the time would have introduced it if it was an unintended benefit. I assume it was a measure designed, as many others in the budget, for good and valid reasons. I am not questioning the decision. I am saying that it has an effect on the small businessman, and one could say that it contains an element of disincentive for investment.

**Senator Godfrey:** I think I would disagree with that. Surely the purpose of the small business tax was to allow the small businessman to build up his business, and not hand out dividends at the expense of the government and get a cheap form of income tax. Therefore anything that discouraged the small businessman from taking money out of his business instead of building it up, should be done. He ought to be encouraged to keep it in. I don't think that these slick ways of getting dividends out at government expense and paying less income tax than if you were paying yourself a salary should be encouraged.

**Senator Roblin:** We have an interesting conflict of views between the Government of Ontario and the Government of Canada. The Government of Canada is increasing the tax liability of small business. The Government of Ontario has just given small business a two-year holiday from all their portion, as I understand it.

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, it seems to me that Senator Roblin, earlier in his question, was endeavouring to find from the witness the kind of processes that go on in the department with regard to the preparation of a change in the tax system. I believe Senator Roblin used the words, "the back of an envelope calculation." I know Senator Roblin was not serious about that.

**Senator Roblin:** Oh, I don't know . . .

[Traduction]

conséquent le dégrèvement d'impôt pour dividendes était plus élevé que les impôts versés par l'entreprise.

L'autre aspect de la question porte sur la rétroactivité. Vous dites que parce que les personnes avaient droit auparavant à cet avantage fiscal, il devrait dorénavant s'appliquer à tous les revenus produits à l'avenir.

Est-ce que le fait de diminuer le dégrèvement d'impôt pour dividendes vous semblerait rétroactif?

**M. Gillespie:** Oui, ce serait rétroactif, mais à l'avantage du contribuable.

**M. Jenkins:** Vous auriez obtenu le même effet en diminuant simplement le dégrèvement d'impôt pour dividendes des petites entreprises. Je n'ai jamais entendu qui que ce soit déclaré qu'une telle chose était rétroactive ou rétrospective. Le fait est que nous allons permettre le même montant de dégrèvement d'impôt pour dividendes, mais puisque nous encourageons les contribuables à réinvestir leur revenu dans l'entreprise, nous allons conserver l'impôt sur la distribution.

**M. Birk:** Il n'en reste pas moins qu'en ce qui concerne l'impôt supplémentaire de 12,5 p. 100, que vous imposez pour éliminer un avantage non voulu d'après vous, lequel a été accordé il y a plusieurs années, il me semble peu probable que les gens qui l'ont accordé à l'époque l'aient fait sans vouloir donner un tel avantage. Je suppose qu'il s'agissait d'une mesure conçue pour d'excellence raisons, comme bien d'autres dans le budget. Je ne m'en prends pas à la décision. Je dis simplement qu'elle a un effet sur la petite entreprise et que, dans une certaine mesure, elle décourage l'investissement.

**Le sénateur Godfrey:** Je ne suis pas tout à fait d'accord avec ce que vous venez de dire. L'objet de l'impôt sur la petite entreprise est certainement de permettre au propriétaire de développer son entreprise et non de verser des dividendes aux dépens du gouvernement et de payer moins d'impôts. Par conséquent, tout ce qui peut décourager le propriétaire d'une petite entreprise à retirer de l'argent de son entreprise, plutôt qu'à l'y réinvestir, est une excellente mesure. Il doit être encouragé à y laisser son argent. Je ne pense pas que ces façons habiles de distribuer des dividendes aux dépens du gouvernement et de payer moins d'impôt que ce que vous auriez à payer si vous gagniez un salaire, doivent être encouragées.

**Le sénateur Roblin:** Il y a une intéressante divergence d'opinion entre le gouvernement de l'Ontario et le gouvernement du Canada. Le gouvernement du Canada augmente la responsabilité fiscale de la petite entreprise. Le gouvernement de l'Ontario lui a tout juste accordé un congé fiscal de deux ans, si j'ai bien compris.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président, il me semble que le sénateur Roblin a tenté de découvrir la démarche que suit le Ministère lorsqu'il prépare des modifications au régime fiscal. Je crois que le sénateur Roblin a dit: «mis à part les calcul à l'endos d'une enveloppe». Je sais que le sénateur n'a pas dit cela sérieusement.

**Le sénateur Roblin:** Oh, je n'en suis pas si sûr . . .



[Text]

**Senator Bosa:** I would like to pursue that line of questioning, anyway.

I recall that the Honourable Walter Gordon, when he introduced his budget in May, 1963, during the "60 days of decision", had to make some substantial withdrawals from the budget, and it was said that if he had only consulted the department rather than relying on the whiz kids he would not have had to do so. It seems that this time—at least in the perception of an outsider—that the present Minister of Finance relied entirely on the advice of his officials. Yet there were several withdrawals that the minister had to make, such as the grandfathering of life insurance, the extension of MURBs, etc.

What went wrong in the system? What is the process in the department that allowed this anomaly to take place?

**Senator Godfrey:** It was I who said that I thought we had been going into this subject long enough; namely, for about an hour.

**Senator Bosa:** I apologize, Mr. Chairman. I arrived late.

**Senator Godfrey:** It is a valid question, but it has already been asked. We finally decided that we would move on.

**Senator McIlraith:** That question has not been asked earlier today. It has not been put, and this is a very large question. I doubt if we can go into it now, because I do not see any witnesses around who would be able to claim to have much detailed knowledge of the preparation of the 1963 budget. I happen to have some knowledge of it, and I happen to think there was a flaw in the processes of preparation of that budget. I happen to think also, on the evidence so far, that we may well have had a flaw in the processes of preparation of this budget, at least to some degree; but that question is still open. I do not think it is possible for us to pursue it here, however. It is a question of considerable interest and substance, and does deserve examination at some point. I doubt, though, if it can get in this committee at this time.

**Senator Godfrey:** May I just say something on that? I did say earlier that we should pursue it with the Minister of Finance and not with these witnesses. I think it is the minister who is really competent to give answers to such questions. That is the only point I was making.

**The Chairman:** I think we have really talked all around the question, and I do not know how much of it is going to be directly relevant to our consideration. I suggest that perhaps we should go on to the next point that we had planned to deal with.

**Senator Godfrey:** May I ask a supplementary? Somebody asked for a definition of "tax loophole", which has now become a dirty word as far as the department is concerned.

**The Chairman:** The "somebody" was Senator Roblin and myself.

**Senator Godfrey:** I wrote out my own definition and I wonder if you would agree with it. The tax loophole is a tax

[Traduction]

**Le sénateur Bosa:** J'aimerais poursuivre dans cette voie de toute façon.

Je me souviens que l'honorable Walter Gordon, lorsqu'il a déposé son budget en mai 1963, alors qu'il n'avait eu que soixante jours pour le préparer, avait eu à y apporter des modifications importantes et il a été dit que s'il avait consulté les fonctionnaires du Ministère, au lieu de se fier à quelques esprits brillants il n'aurait pas eu autant de difficultés. Il semble que cette fois, du moins d'après ce qu'on peut en savoir, le ministère des Finances se soit fié entièrement aux avis de ses fonctionnaires. Il a cependant dû apporter de nombreuses modifications, telles que celles qui concernent l'assurance-vie, le prolongement des IRLM, etc.

Qu'est-il arrivé? Quelle démarche a adoptée le Ministère pour en arriver à de telles anomalies?

**Le sénateur Godfrey:** C'est moi qui a décidé que nous nous étions attardé suffisamment sur le sujet; nous y avons passé près d'une heure.

**Le sénateur Bosa:** Je m'excuse, monsieur le président, je suis arrivé en retard.

**Le sénateur Godfrey:** C'est une excellente question, mais elle a déjà été posée. Nous avons finalement décidé de passer à autre chose.

**Le sénateur McIlraith:** Cette question n'a pas encore été posée aujourd'hui. C'est pourtant une question très importante. Je doute que nous puissions y répondre maintenant, parce que je ne vois autour de nous aucun témoin qui puisse être vraiment au courant de la préparation du budget de 1963. J'ai quelques connaissances du sujet et je suis de ceux qui pensent qu'il y a eu des lacunes dans sa préparation. Je pense également que la même chose, d'après ce que je peux voir, s'est produite dans la préparation de ce budget, du moins dans une certaine mesure; la question reste ouverte. Je ne pense pas qu'il soit possible de poursuivre ce débat ici-même cependant. C'est une question qui présente un grand intérêt et qu'il faudra étudier à fond un jour. Je crois peu probable que le Comité puisse s'en charger en ce moment.

**Le sénateur Godfrey:** Puis-je ajouter quelque chose? J'ai déclaré un peu plus tôt que nous devrions la poser au ministre des Finances et non aux témoins. Je pense que seul le Ministre peut répondre à une telle question. C'est le seul point que je voulais établir.

**Le président:** Je crois que nous avons fait le tour de la question et je ne sais pas dans quelle mesure nous sommes bien placés pour pouvoir la résoudre. Je suggère que nous abordions le point suivant prévu au débat.

**Le sénateur Godfrey:** Puis-je poser une question supplémentaire. Quelqu'un a demandé la définition d'une échappatoire fiscale qui semble maintenant un mot tabou aux yeux du Ministère.

**Le président:** Le «quelqu'un» était le sénateur Roblin et moi-même.

**Le sénateur Godfrey:** J'ai établi ma propre définition et je me demande si vous l'approuveriez. L'échappatoire fiscale est

[Text]

incentive being legally used for a tax saving in a way that was not originally foreseen by the taxing authority.

There is, then, a distinction between a tax loophole and a tax incentive. If a measure is put forward as an incentive, it is simply that.

**The Chairman:** Senator Godfrey, we do not wish to destroy your claim to—

**Senator Godfrey:** An original offering.

**The Chairman:** Yes, but that can be accomplished by your putting this question to Mr. Jenkins: What is the purpose of a so-called tax saving?

**Senator Godfrey:** I think that he put it in a broader way earlier when he said he did not use the expression "tax loophole". I thought, however, that I might just try to narrow the definition. There is such a thing as a tax loophole; there is no question about that. There is a distinction between a tax loophole and a tax incentive.

**The Chairman:** You now have that on the record, Senator Godfrey. Perhaps we could proceed with the next item.

**Mr. Gillespie:** Yes, Mr. Chairman, I would like to move on to the amendments that were introduced respecting charities.

There were some important amendments introduced in this area on November 12, some of which were beneficial to the taxpayer and some of which were restrictive to foundations, and, in particular, to private foundations. For example, charitable foundations were to include the full amount of capital gains in their income which is subject to disbursement rules. Heretofore they were not required to include capital gains. Private foundations were also required to disburse at least 10 per cent of the value of their non-qualified investments, whereas theretofore the rule had been 5 per cent.

The question the committee had asked itself in the discussions held before the officials came before us was this: What sort of abuses were these provisions addressing? To put it another way, I would ask the question: What was the policy behind these proposed amendments? I would further ask: What was the policy behind the revisions which were recently announced?

**Mr. Jenkins:** The two fundamental policy objectives of allowing a tax deduction for a charitable purpose are directed towards ensuring that in fact those moneys will be spent for charitable purposes and without an undue delay. I think that those two policy objectives were being focussed upon through the budget measures so that, where a tax deduction had been received, the moneys should be spent for charitable purposes, not for personal benefit. Secondly, the income from these moneys should be directed into charitable activities without an undue delay.

There were three things which were essentially addressed by the budget. The first was regarding income that is subject to a distribution rule. The budget served to bring into that income the realized capital gains. Prior to the budget there was a 90

[Traduction]

un encouragement fiscal utilisé légalement dans le but d'économiser des impôts d'une manière qui n'avait pas été prévue par les autorités.

Il y a donc une différence entre une échappatoire fiscale et un encouragement fiscal. Si une mesure est présentée comme un encouragement fiscal, elle ne se veut pas autre chose.

**Le président:** Sénateur Godfrey, nous ne voudrions pas minimiser une...

**Le sénateur Godfrey:** Aussi brillante contribution.

**Le président:** Oui, mais c'est ce qui arriverait si vous adressiez cette question à M. Jenkins: quel est l'objet de ce que l'on appelle une économie d'impôt?

**Le sénateur Godfrey:** Je crois qu'il a placé le débat dans un contexte plus général en disant qu'il n'utilisait pas l'expression «échappatoire fiscale». Je pensais toutefois pouvoir restreindre le débat en donnant ma définition. L'échappatoire fiscale existe, cela ne fait aucun doute. Il y a une différence entre une échappatoire fiscale et un encouragement fiscal.

**Le président:** Votre définition est maintenant inscrite au dossier, sénateur Godfrey. Peut-être pourrions-nous maintenant passer au sujet suivant.

**M. Gillespie:** Oui, monsieur le président, je voudrais maintenant en venir aux modifications apportées en ce qui a trait aux organismes de charité.

Des modifications très importantes ont été annoncées sur ce chapitre le 12 novembre, certaines étaient avantageuses aux contribuables et certaines ne l'étaient pas pour les fondations, notamment les fondations privées. Par exemple, les fondations de charité qui doivent inclure le montant total des gains en capital dans leurs revenus, lesquels sont assujettis aux règlements applicables aux déboursés. Les fondations privées doivent également déboursier au moins 10 p. 100 de la valeur de leurs placements non admissibles, alors qu'auparavant il n'était question que de 5 p. 100.

La question que le Comité s'est posé avant de rencontrer les hauts fonctionnaires est la suivante: Quelle sorte d'abus ont justifié l'adoption de telles dispositions? Pour l'exprimer d'une autre manière, je poserais la question suivante: quelle est la politique derrière de telles modifications? Je demanderais par ailleurs: quelle est la politique derrière les révisions qui ont été annoncées récemment?

**M. Jenkins:** Les deux objectifs fondamentaux de la politique sous-jacents à la déduction d'impôt pour des fins de charité visent à s'assurer que ces sommes seront bel et bien dépensées à des fins de charité et ce sans retard injustifié. Je pense que nous avons mis l'accent sur ces deux objectifs fondamentaux dans les mesures budgétaires, afin que l'argent serve à des fins charitables et non à des fins personnelles. Deuxièmement, le revenu provenant de cet argent doit servir à des fins charitables sans retard injustifié.

Le budget portait sur trois points essentiels. Le premier concernait le revenu soumis aux règles de la distribution. Le budget a servi à faire entrer dans ce revenu les gains en capital réalisés. Avant le budget, la règle était de 90 p. 100; en



[Text]

per cent rule; in other words, 90 per cent of the income subject to distribution had to be distributed, but excluded from the income were the realized capital gains. A rule which applies a 90 per cent distribution on one kind of income and zero distribution on another kind of income, when it is left to the discretion of the charity as to which type of assets could generate one or another type of income, is not any rule at all.

I would like to make it clear that the vast majority of charities and charitable foundations were in fact distributing substantial amounts of their income in a very acceptable manner. Of course, with regard to this type of issue where you have, in effect, one set of rules applying to 90 per cent of something and another applying to zero per cent of something, there is really no rule at all, in the light of the fact that the charity could decide which channel the resources would flow into.

**The Chairman:** Yes, but, Mr. Jenkins, a charitable purpose is clearly defined. If they act within the scope of charitable purposes, they are entitled to the deductions. There is no question about that.

This question was studied by this committee back in 1977 and the same proposal was put forward at that time. There had been abuses and these abuses had taken place in private foundations where, for example, the assets of a family business were transferred to a foundation, which operated at a net profit of a very little money because the family took over the positions of the foundation and received substantial incomes as a result. This abuse was represented to us. However, nothing that was done in 1977 or, for that matter, in the original budget presented here, corrected that abuse. It was corrected in the release that was subsequently made.

Why did it take so long to correct that abuse? We knew what the abuse was. Why did it take so long to simply aim at correcting that abuse? Instead of that, by going after capital gains and defining them to be income that had to be distributed, why, you were eroding the capital of the foundation, which would earn more income which could be directed to public charities.

You finally got sense on that point, in the release, and you did away with the capital gains measure. We cannot criticize that now, but it makes us wonder how it is possible to misinterpret what the abuse is and how to deal with it.

**Mr. Jenkins:** It wasn't solved in 1977 either, was it?

**The Chairman:** It was not.

**Mr. Jenkins:** I think it is fair to say that the defect in the budget proposals was that they did not adequately take into consideration the impact of inflation.

**Senator Molson:** That is right.

**Mr. Jenkins:** It wasn't that the income from capital gains should not be included in income subject to a 90 per cent distribution rule. The issue is that, if all capital gains are included in income which is under a 90 per cent distribution

[Traduction]

d'autres mots, 90 p. 100 du revenu assujéti à la distribution devait être distribué, mais les gains en capital n'étaient pas inclus dans ce revenu. Un règlement qui applique une distribution de 90 p. 100 sur un type de revenu et 0 p. 100 sur un autre type de revenu, en laissant à l'organisme de charité le soin de décider quels actifs peuvent produire un revenu ou un autre, n'est pas un règlement.

Je voudrais souligner que la grande majorité des organismes et des fondations de charité distribuait des sommes considérables de leurs revenus de la manière prescrite. Il est évident que lorsque vous avez deux règles différentes, l'une s'appliquant à 90 p. 100 de quelque chose et l'autre à 0 p. 100 de rien, il n'y a en définitive pas de règle, puisque c'est à l'organisme de charité de décider où il dirigera ses ressources.

**Le président:** Oui, mais, M. Jenkins, il me semble que des fins charitables sont assez clairement définies. S'il agit dans le contexte des fins charitables, l'organisme de charité a droit à des déductions. Cela ne fait aucun doute.

Cette question a été étudiée par ce Comité en 1977 et la même proposition avait été mise de l'avant à l'époque. Il y a eu des abus et ces abus ont eu lieu dans des fondations privées où, par exemple, les actifs d'une entreprise familiale étaient transférés dans une fondation qui n'avait qu'un profit net très faible, parce que la famille occupait tous les postes de la fondation et recevait ainsi des revenus assez élevés. Cet abus a été porté à notre connaissance. Toutefois, rien ne fut fait en 1977 pour corriger cet état de chose, ni dans le présent budget d'ailleurs. Il a été corrigé par les modifications qui y ont été apportées par la suite.

Pourquoi a-t-il fallu tant de temps pour corriger un tel abus? Nous en avons connaissance. Pourquoi a-t-il fallu tant de temps pour réagir? Au lieu de cela, vous vous êtes attaqué aux gains en capital en les incluant dans le revenu qui doit être distribué, érodant ainsi le capital de la fondation qui pourrait, avec ces gains, gagner plus d'argent, lequel pourrait servir à des fins charitables.

Vous avez finalement réalisé votre erreur et avez décidé de ne plus appliquer cette mesure relative aux gains en capital. Nous ne pouvons critiquer un tel revirement, mais il nous permet de supposer qu'il est possible de mal interpréter un abus et de prendre les mauvais moyens pour l'éliminer.

**M. Jenkins:** Le problème n'avait pas été résolu en 1977, n'est-ce pas?

**Le président:** Il ne l'a pas été.

**M. Jenkins:** Je crois qu'il est juste de dire que le défaut venait du fait que nous n'avons pas tenu suffisamment compte de l'effet de l'inflation.

**Le sénateur Molson:** C'est exact.

**M. Jenkins:** Ce n'est pas le fait que le revenu provenant des gains en capital ne doive pas être inclu dans le revenu assujéti à la règle de distribution de 90 p. 100. La question est que, si les gains en capital sont inclus dans le revenu assujéti à la



[Text]

rule, the charitable institution cannot protect itself against inflation.

**The Chairman:** It would soon run out of capital.

**Mr. Jenkins:** We have brought the capital gains measure in a different way now with the release. Bringing in the capital gains is one way to deal with a problem, but it can create the other problem whereby, if realized capital gains are brought under the 90 per cent distribution rule, the charitable institution may not be able to protect itself against inflation. that raises another issue as to the degree of protection the investment of a charity should be given. As well, it raises another issue dealing with related charities.

Schemes were being devised such that, if charity A gave money to charity B, that money was counted as a distribution from charity A. Because charity B was not a receipted donation, however, it did not have to include that money as a payment in its distribution requirements. Therefore, a scheme could be devised where money was going around in circles between related charities, never actually being used for charitable purposes, yet resulting in the institutions receiving the tax deduction which was given for that money. So that is why the rules were strengthened dealing with related charities.

The third item deals with the investments that are not qualified. I don't think there is anything in the act specifying an unqualified investment—if you will allow me to use that term—that is, assets that are not qualified, which are not arm's length types of transactions between the charity and the donor, where we have a situation in which income is put into the charity, a tax deduction is received and then the money lent back to the donor or related person at a very low rate of interest.

**The Chairman:** That was the abuse that was talked about in 1977.

**Senator Molson:** Yes.

**The Chairman:** And that is the abuse which the department, those responsible for the budget, talked about this time.

**Mr. Jenkins:** Yes.

**The Chairman:** But the proposals did not deal with that abuse. The release did deal with it.

**Mr. Jenkins:** It dealt with it in the sense that it cut down the amount of advantage an individual could receive by borrowing from his own charity. It said that the charity would have to pay 10 per cent of that out each year in charitable activities.

**The Chairman:** When you say "cut down", that is a kindly description of it. If a donation is made by a private foundation to a relation or to a related company at a low rate of interest or at no interest, then it must be accounted for on the basis of the prescribed rate under the release.

**Mr. Jenkins:** As it now is, yes.

[Traduction]

règle de distribution de 90 p. 100, l'institution charitable ne peut plus se protéger de l'inflation.

**Le président:** Elle serait bien vite à court de capital.

**M. Jenkins:** Maintenant, cette mesure s'appliquera aux gains en capital de manière bien différente. Inclure les gains en capital est une façon de régler le problème, mais cette façon de faire créer un autre problème, parce que si les gains en capital réalisés sont inclus dans la règle de distribution de 90 p. 100, l'institution charitable ne pourra plus se protéger des effets de l'inflation. Cela soulève une autre question: quel degré de protection contre l'inflation devons-nous accorder aux placements d'un organisme de charité? Il en découle un autre problème portant sur les organismes liés à la charité.

Il arrivait qu'un organisme de charité A donnait de l'argent à un organisme de charité B et qu'il le comptait dans sa distribution de revenus. Parce que l'organisme de charité B ne recevait pas véritablement un don, il n'avait pas à l'inclure dans sa distribution d'argent. Il arrivait donc que l'argent circule entre les divers organismes de charité sans jamais être utilisé à des fins charitables, alors que les organismes avaient droit à des déductions pour cet argent. C'est pourquoi nous avons renforcé les règlements en ce qui a trait aux organismes de charité.

Le troisième point porte sur les placements non admissibles. Je ne pense pas que la loi définisse les placements non admissibles, si vous me permettez cette expression, c'est-à-dire les actifs qui ne sont pas admissibles, qui ne sont pas des transactions sans liens de dépendance entre l'organisme de charité et le bienfaiteur, lorsque des revenus sont placés dans un organisme de charité, qu'une déduction d'impôt est accordé et que l'argent est remis au bienfaiteur avec un très faible taux d'intérêt.

**Le président:** C'est de cet abus dont il a été question en 1977.

**Le sénateur Molson:** Oui.

**Le président:** Et c'est de cet abus dont le Ministère, ceux qui sont responsables du budget, parle en ce moment.

**M. Jenkins:** Oui.

**Le président:** Mais les propositions ne faisaient pas mention de cet abus, ni le communiqué ultérieur.

**M. Jenkins:** Il y a fait mention dans le sens qu'il a réduit le montant des avantages qu'un individu peut recevoir en empruntant de son propre organisme de charité. Il y était dit que l'organisme aurait à payer 10 p. 100 de ce montant chaque année, sous la forme de charités.

**Le président:** Vous avez dit «réduit», c'est une façon assez gentille de l'exprimer. Si un don est fait par une fondation privée à une relation ou à une compagnie reliée à cette fondation, à un taux d'intérêt très faible ou sans intérêt, ce montant doit être comptabilisé en tenant compte du taux prescrit, selon le communiqué.

**M. Jenkins:** Jusqu'à maintenant, oui.

[Text]

**The Chairman:** And the prescribed rate will be a current rate, I would say. So that in that way they are catching that kind of transaction.

**Senator Molson:** Mr. Chairman, what reason is there for any donor to borrow back from a charitable institution or organization or foundation? If the organization or foundation is set up to be charitable, what excuse has any individual for borrowing money from it? That is not what it was set up for. Surely some of these abuses could be eliminated in a much simpler way than has been suggested on occasion. I think the department seems to have found most of the answers now, and very sensibly. It seems to me some of these things are rather evident. I don't see why it should be permissible to give a foundation \$100 and then borrow back \$90.

**Mr. Jenkins:** That is a real point. We have asked ourselves that question, but unfortunately there are some complexities here. Some corporations and individuals wish to put money or preferred or common shares into their charity.

**The Chairman:** Into their portfolio of the foundation.

**Mr. Jenkins:** Yes, sir, and they are quite willing to pay market rates of return into that charitable foundation for charitable purposes. They perhaps receive the additional benefit of being allowed to maintain control of the corporation and the benefits that they receive from organizing their affairs in that manner, but at the same time the release is designed so that so long as the market return is being put into the charity for charitable purposes that will be acceptable, and if the individual finds some other advantage in respect of control or in reducing the risk, then that is all right.

**The Chairman:** I think Senator Molson is suggesting that there could be a prohibition against a foundation investing any of its assets or lending money to relatives of those who are in the foundation. That would be another way of dealing with it.

**Mr. Jenkins:** I am afraid you would hit a very deep problem on retrospective and retroactive legislation, if you were to do that.

**The Chairman:** I am not suggesting that that is the way to do it.

**Mr. Jenkins:** I think you could put some people into very deep trouble, if you did that.

**Mr. Gillespie:** You could grandfather the existing loans, I suspect.

**The Chairman:** We won't bother defining "retroactive" and "retrospective."

I think that was the only question we wanted to raise on charitable foundations.

**Mr. Gillespie:** I think so, Mr. Chairman. I assume that since the recent announcement all parties are satisfied with the proposal.

**Mr. Jenkins:** We worked very closely with the Association of Charitable Foundations. It was a pleasure to work with

[Traduction]

**Le président:** Et je dirais que le taux prescrit sera le taux en cours. Dans ce sens, il met un terme à ce genre de transactions.

**Le sénateur Molson:** Monsieur le président, pourquoi quelqu'un irait-il emprunter l'argent dont il vient de faire don à un organisme de charité ou à une fondation? Si un organisme ou une fondation a été créé à des fins charitables, quelles raisons auraient un individu de lui emprunter de l'argent? Ce n'est pas dans ce but qu'il a été créé. Il me semble que ces abus pourraient être éliminés bien plus simplement que ce qui a été suggéré à diverses occasions. Je pense que le Ministère a découvert la plupart des réponses et d'une façon tout à fait raisonnable. Il me semble que la plupart de ces choses sont évidentes. Je ne vois pas pourquoi il serait permis de donner 100\$ à un organisme de charité et ensuite d'en emprunter 90\$.

**M. Jenkins:** Voilà toute la question. Nous nous sommes posés cette question, mais il y a malheureusement quelques complications. Certaines sociétés ou certaines personnes désirent faire leurs dons sous forme d'actions ordinaires ou privilégiées.

**Le président:** Dans le portefeuille de leur fondation.

**M. Jenkins:** Oui, monsieur, ils sont prêts à payer les taux de rendement du marché à des fins de charité. Il se peut qu'ils en tirent des avantages supplémentaires en pouvant conserver le contrôle de la société et les avantages qu'ils retirent en organisant leurs affaires de cette manière, mais le communiqué prévoit qu'en autant que le rendement du marché est placé dans l'organisme de charité à des fins charitables acceptables, il n'y a rien de mal à cela, même si la personne en tire d'autres avantages, comme le contrôle ou la réduction des risques.

**Le président:** Je pense que le sénateur Molson suggère qu'il y ait une restriction pour empêcher une fondation de donner de ses actifs ou de prêter de l'argent à des membres de la famille qui font partie de la fondation. Ce serait une autre façon de résoudre le problème.

**M. Jenkins:** J'ai bien peur qu'en faisant une telle chose vous vous frappiez au problème de la rétroactivité.

**Le président:** Je ne suggère pas que ce soit une façon de le faire.

**M. Jenkins:** Je crois que vous placeriez de nombreuses personnes dans une bien mauvaise position.

**M. Gillespie:** Je pense que vous pourriez rendre rétroactifs les prêts en cours.

**Le président:** Nous ne nous donnerons pas le mal de définir «rétroactif» et «rétrospectif».

Je pense que c'était la seule question que nous voulions poser au sujet des organismes de charité.

**M. Gillespie:** Je pense que oui, monsieur le président. Je suppose que toute les parties sont satisfaites de la dernière proposition.

**M. Jenkins:** Nous avons travaillé en étroite collaboration avec l'Association des fondations de charité. Je dois dire que



[Text]

them, I might say. We had several meetings over a fairly extended period of time to deal with the issues. We had total co-operation, and I understand from Mr. Bond that in canvassing the association he got, if not 100 per cent, close to it.

**The Chairman:** I can tell you, Mr. Jenkins, that Mr. Bond, of the Association of Charitable Foundations, had been in touch with us and had sent us a brief, indicating that they wanted to be heard by this committee. However, when this release came out I had a further letter from him in which he indicated that the association was happy with the arrangements and that the members were all happy with it. So you just can't change it now.

**Senator Godfrey:** You took away the 90-per cent rule. Was that to protect them against inflation?

**Mr. Jenkins:** The rule as it is now is based on  $4\frac{1}{2}$  per cent of the value of the assets. That allows people to try to get the best return they possibly can. The  $4\frac{1}{2}$  per cent is viewed as being approximately the real rate of return and, therefore, they can maximize their rate of return and everything above that can go into the base.

**Senator Godfrey:** In other words, if they get  $14\frac{1}{2}$  per cent, 10 per cent is for inflation. I get it.

**Senator Lang:** On the inflation aspect, I take it from what you say that the modifications in December were to prevent the erosion of capital in the charitable foundations through the pay-out rule. It would appear to me that many of the objectionable features contained in the budget as they apply not to charities but to other taxpayers result from activities they try to undertake to try to protect themselves from the effect of inflation and the erosion of their saved capital. But I gather you did not take that into account in any of your calculations.

**Mr. Jenkins:** I think the problem which you raise is important, senator. Unfortunately, it is very difficult. It is easier to solve it in terms of charities than it is for the act in general. There are two issues here. One is the overall problem of the taxation of income from capital, when inflationary gains get measured in that income. That is a very real problem and one upon which any tax department must keep focus. Even the chartered accountants and various other groups are trying to focus on this problem, and it is a very tough one. However, it does not mean that to solve the problem we must allow a few selected "places" where there is relief, because all it would do is cause investment to be sucked from other activities. The question is how to deal with that fundamental problem. I think it is a very legitimate question and one which needs considerable attention.

**Senator Godfrey:** But this subject has been brought up in the past. Surely you can take the cost in 1971 and from that index the capital gains. If the capital gain has not increased more than inflation then you shouldn't pay tax because there is no gain. The solution is very simple, but it is just that you do not want to lose any money.

**Mr. Jenkins:** In fact, the solution is not that simple.

[Traduction]

cette collaboration a été très fructueuse. Nous avons eu plusieurs rencontres sur une période de temps assez longue à cet égard. Nous avons reçu leur entière collaboration et M. Bond a dit qu'il avait obtenu l'aide de presque tous les membres de l'Association.

**Le président:** Je peux vous dire, M. Jenkins, que M. Bond, de l'Association des fondations de charité, est entré en communication avec nous et qu'il nous a envoyé un mémoire en déclarant qu'il désirait comparaître devant ce Comité. Toutefois, après la publication du communiqué, j'ai reçu une autre lettre dans laquelle il me disait que l'Association était très satisfaite des arrangements et que tous les membres les approuvaient. Il ne vous est donc plus possible de les modifier.

**Le sénateur Godfrey:** Vous avez retiré la règle du 90 p. 100. Était-ce dans le but de les protéger des effets de l'inflation?

**M. Jenkins:** La règle s'applique maintenant à  $4\frac{1}{2}$  p. 100 de leurs actifs. Elle leur permet d'obtenir le meilleur rendement possible. Le  $4\frac{1}{2}$  p. 100 est perçu comme étant environ le véritable taux de rendement et, par conséquent, ils peuvent maximiser leur taux de rendement et l'excédent peut aller au capital.

**Le sénateur Godfrey:** En d'autres mots, s'ils obtiennent  $14\frac{1}{2}$  p. 100, 10 p. 100 sert à combattre l'inflation. Je vois.

**Le sénateur Lang:** Sur cette question de l'inflation, d'après ce que vous dites, je crois comprendre que les modifications apportées en décembre avaient pour objectif de prévenir une érosion du capital des fondations de charité à travers la règle des versements à effectuer. Il me semble que les éléments les plus discutables du budget s'appliquent, non pas aux organismes de charité, mais aux contribuables qui essaient justement de se protéger des effets de l'inflation et de l'érosion du capital qu'ils ont mis de côté. Mais je suppose que vous n'avez pas tenu compte de cela dans vos calculs.

**M. Jenkins:** Je pense que le problème que vous soulevez, sénateur, est important. Malheureusement, il s'agit là d'un problème délicat. Il est plus facile de le résoudre pour les organismes de charité que pour tous les autres. Il y a en fait deux problèmes. L'un est celui du problème général de l'imposition du revenu provenant du capital, alors que les gains résultants de l'inflation sont calculés dans ce revenu. C'est un problème très réel qu'il ne faut pas perdre de vue. Même les comptables agréés et divers autres groupes se penchent sur ce problème et la question est délicate. Toutefois, cela ne veut pas dire que pour résoudre le problème il faille permettre des allègements fiscaux dans certains secteurs, car alors tous les placements y seraient dirigés. Il s'agit de trouver une solution au problème fondamental. Je crois que cette question mérite toute notre attention.

**Le sénateur Godfrey:** Mais nous avons déjà abordé le sujet dans le passé. Il me semble que vous pourriez prendre le coût de 1971 et, à partir de là, indexer les gains en capital. Si les gains en capital n'ont pas augmenté plus que l'inflation, on ne devrait pas payer d'impôts, puisqu'il n'y a pas de gains. La solution est très simple, mais c'est que vous ne voulez tout simplement pas perdre d'argent.

**M. Jenkins:** La solution n'est pas aussi simple.



[Text]

**Senator Molson:** You have to get into inflation accounting before you can really cope with this will deal with it.

**Mr. Poddar:** In fact, the United States government promised indexation of capital gains in the 1978 budget. They spent six months drafting rules for indexation of capital gains, but they did not succeed. Finally, the measure had to be withdrawn, simply because of the complexity involved, not because of the lack of desire to do it.

**Senator Godfrey:** I stand corrected.

**The Chairman:** What is the next item? Is it a short one?

**Mr. Gillespie:** That depends on the witnesses and the committee.

**Senator Godfrey:** I will keep my mouth shut.

**Mr. Gillespie:** The next item is retiring allowances and job termination payments. On November 12th and again on December 18th the budget proposed several amendments. The first amendment was effective for employees who terminated their employment after November 12th. The full amount of any termination payment which they received would be taxable, whereas, heretofore, with respect to certain kinds of payments—which, in effect, represented damages—only up to the equivalent of six months' pay was taxable and anything over and above the six months' threshold was tax free.

**The Chairman:** That is as a result of decisions in the courts.

**Mr. Gillespie:** That's right. In some circumstances, though, it resulted from threatened court action, and that also produced a tax free termination payment. The November 12th budget also proposed to limit the amounts that could be put into an RRSP, and those limits were broadened on December 18th. Of course, the budget also eliminated any opportunity of putting retirement payments into an income averaging annuity contract. Would the officials give us a brief description of the policy behind these amendments?

**Mr. Poddar:** The basic policy was that all taxpayers were allowed certain contributions to RRSPs and to employer pension plans for employers' savings. These limits were being circumvented, if I can use that word, through the use of retiring allowances. For example, if I recall, the maximum pension one can receive from an employer pension plan is \$60,000 per annum. That pension plan, however, can be supplemented by receiving a retiring allowance and putting that retiring allowance into an RRSP. If the \$60,000 limit was appropriate, then it did not seem appropriate to allow additional contributions to the RRSP by certain individuals which went beyond that limit. If the limit is inappropriate, then it should be increased, but individuals should not have the opportunity of circumventing that limit. In some instances where this was being done, we found that there were retiring allowances well in excess of \$1 million. The purpose of the retiring allowance was to receive a pension of more than \$60,000, perhaps \$200,000 or \$300,000.

[Traduction]

**Le sénateur Molson:** Vous devez établir une comptabilité de l'inflation avant de vraiment pouvoir régler ce problème général. Il n'existe aucun moyen d'arrêter l'écart.

**M. Poddar:** Le gouvernement américain a promis d'indexer les gains en capital dans son budget de 1978. Il a passé six mois à établir les règles de l'indexation des gains en capital, mais il n'a pas réussi. Il a dû retirer cette mesure en raison de la complexité du problème, non parce qu'il ne voulait pas le résoudre.

**Le sénateur Godfrey:** J'admets mon ignorance.

**Le président:** Quel est le prochain sujet à l'étude? Est-ce qu'il prendra du temps?

**M. Gillespie:** Cela dépendra des témoins et du Comité.

**Le sénateur Godfrey:** Je ne dirais pas un mot.

**M. Gillespie:** Le prochain sujet porte sur les allocations de retraite et les allocations de cessation d'emploi. Le 12 novembre et le 18 décembre, le budget a proposé plusieurs modifications. L'une d'elles s'appliquait aux employés qui ont cessé d'occuper un emploi après le 12 novembre. Le montant total de toute allocation qu'ils recevaient serait imposable, alors qu'auparavant, pour certaines allocations qui en fait représentaient des dommages, seul un montant équivalent à six mois de salaire était imposable et le reste ne l'était pas.

**Le président:** Il s'agit de jugements rendus par les tribunaux.

**M. Gillespie:** C'est exact. Dans certains cas, cependant, cela découlait de menaces de poursuites et l'on obtenait le même résultat. Le budget du 12 novembre prévoit également une limite au montant d'argent qui peut être placé dans un REER et cette limite a été repoussée le 18 décembre. Le budget élimine également la possibilité de verser des prestations de retraite dans un contrat de rente à versements invariables. Les hauts fonctionnaires pourraient-ils nous expliquer brièvement la politique en cette matière?

**M. Poddar:** Fondamentalement, la politique vise à ce que tous les contribuables puissent contribuer à un REER et à un régime de pension de l'employeur et que les employeurs réalisent des économies. Ces limites étaient outrepassées, si je puis m'exprimer ainsi, par l'utilisation des allocations de retraite. Par exemple, si ma mémoire est bonne, le montant maximum de pension de retraite qu'une personne peut recevoir d'un régime de pension de l'employeur est de 60 000 \$ par année. Ce régime de pension peut, cependant, être augmenté par une allocation de retraite qui peut être versée dans un REER. Si la limite de 60 000 \$ était adéquate, il ne semblait donc pas nécessaire de permettre à certaines personnes de verser des contributions supplémentaires dans un REER, qui dépassaient ainsi la limite. Si la limite est inadéquate, elle doit être augmentée, mais les gens ne doivent pas avoir la possibilité de l'outrepasser. Dans certains cas, nous avons découvert qu'il y avait des allocations de retraite qui dépassaient un million de dollars. Le but de cette allocation de retraite était de recevoir une pension de plus de 60 000 \$, parfois 200 000 ou 300 000 \$.

[Text]

At the same time the government recognized that many people do not have pension plans and that upon retiring, they received from their employer a retiring allowance. The government put a provision in the budget that such employees were allowed to contribute \$3,500 per year of service as a retiring allowance to their Registered Retirement Savings Plan. This retiring allowance was only for those employees who did not belong to the employer pension plan, and the amount of the retiring allowance would be \$3,500 per year of service.

On December 18th, the main change was that even those employees who belonged to the employer pension plan could contribute an extra \$2,000 per year of service into an RRSP as a retiring allowance. This change was made because, in some cases, the pension plan coverage was not adequate and employees were receiving an additional amount of retiring allowance to top up the pension plan. But in most cases the pension plan was below the limit set out in the legislation. The top was really a discretionary adjustment made by the employer at the time of retirement.

**Mr. Birk:** Mr. Poddar, you mentioned that in some cases the amounts involved were over \$1 million. Would it not be fair to say that in most cases where a person has had a long service with a particular corporation the amounts are less, and that these other cases are rare exceptions?

**Mr. Poddar:** No. First of all, the limits allowed in the budget as well as the December 18th announcement cover most of the situations that have been brought to our attention with regard to genuine retirement allowances. The changes that are genuinely affected by the rules are those which are clearly excessive.

**Mr. Birk:** But you are not saying that all retirement allowances go into the millions?

**Mr. Poddar:** No. However, we did come across some examples of retiring allowances that were well in excess of \$1 million.

**Mr. Gillespie:** Which were just a deferred form of employment income?

**Mr. Poddar:** Yes.

**The Chairman:** Any questions? Perhaps this would be a good place to stop.

**Mr. Gillespie:** Mr. Chairman, the next item on the list is corporate reorganizations. I believe we will have with us tomorrow Mr. Tim Morris, who has appeared before us before, and he will deal with that subject. So I propose that we defer that item.

**The Chairman:** That item will not take too long, and then we will continue with Mr. Jenkins, will we not?

**Mr. Gillespie:** Yes, there will be other subjects raised as well.

**Mr. Jenkins:** Mr. Morris is the director of the legislation division.

[Traduction]

Par ailleurs, le gouvernement a reconnu que de nombreuses personnes n'avaient pas de régime de retraite et qu'au moment de leur retraite, elles recevaient de leur employeur une allocation. Le gouvernement a prévu une disposition dans le budget, afin que ces employés puissent contribuer un montant de 3 500 \$, pour chaque année de service, comme allocation de retraite, dans un régime enregistré d'épargne-retraite. Cette allocation de retraite n'était permise qu'aux employés qui n'appartenaient pas à un régime de retraite de l'employeur et le montant de cette allocation devrait être de 3 500 \$ par année de service.

Le 18 décembre, la principale modification permettait aux employés qui appartenaient à un régime de pension de l'employeur de contribuer un montant de 2 000 \$, par année de service, dans un REER, comme allocation de retraite. Cette modification a été apportée parce que, dans certains cas, le régime de pension n'était pas suffisant et les employés pouvaient donc recevoir des allocations de retraite en compensation. Mais, dans la plupart des cas, le régime de pension était inférieur à celui prévu par la loi. La décision d'y ajouter une allocation de retraite était laissée à la discrétion de l'employeur.

**M. Birk:** M. Poddar, vous mentionnez que dans certains cas les montants pouvaient dépasser un million de dollars. Ne serait-il pas juste de dire que dans la plupart des cas, où une personne a de longues années de service dans une entreprise, les montants sont beaucoup moins élevés et que dans les autres cas, il ne s'agit que d'exceptions?

**M. Poddar:** Non. Premièrement, les limites permises dans le budget, ainsi que le 18 décembre, prévoient la plupart des situations qui ont été portées à notre attention en ce qui a trait aux allocations de retraite justifiées. Les modifications apportées visent véritablement les excès.

**M. Birk:** Vous ne pouvez tout de même pas dire que toutes les allocations de retraite dépassent le million de dollars?

**M. Poddar:** Non. Toutefois nous avons rencontré des cas où les allocations dépassaient largement un million de dollars.

**M. Gillespie:** Qui sont une forme de revenu différé d'emploi.

**M. Poddar:** Oui.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions? Nous pourrions peut-être nous arrêter là.

**M. Gillespie:** Monsieur le président, le sujet suivant à l'étude est les réorganisations d'entreprises. Je crois que nous recevrons demain M. Tim Morris, qui a déjà comparu devant le Comité, et il traitera de ce sujet. Je propose donc que nous remettions l'étude de cette questions à demain.

**Le président:** Le sujet ne prendra pas trop de temps et nous pourrions alors poursuivre avec M. Jenkins, n'est-ce-pas?

**M. Gillespie:** Oui, il y aura d'autres sujets à l'étude.

**M. Jenkins:** M. Morris est le directeur de la Division de la législation.



## [Text]

**The Chairman:** Does that mean that you will not be here tomorrow?

**Mr. Jenkins:** Mr. Poddar and Mr. Morris will be here tomorrow. They are the two directors.

**The Chairman:** Don't stay away too long, because we may need you again.

**Mr. Jenkins:** I am at your call.

**The Chairman:** We may even need you Thursday morning.

**Mr. Jenkins:** As you know, we are in the midst of trying to get this legislation out.

**The Chairman:** We have not dealt with the subject of life insurance today, you will have noticed.

**Senator Walker:** We are waiting for you to relent.

**The Chairman:** At some stage we will want to deal with that. That is an important subject.

**Mr. Jenkins:** Of course, Mr. Chairman.

**The Chairman:** So, do not go too far.

**Mr. Jenkins:** I will not.

**Senator Walker:** Is that in a stage of flux at the present time—the life insurance decision?

**Senator Cook:** It is proceeding.

**Mr. Jenkins:** The discussions are still going ahead.

**The Chairman:** At some stage we will jump into the life insurance area. Perhaps that will be as soon as Thursday morning, or next Tuesday afternoon.

**Mr. Jenkins:** Tuesday afternoon would be better for us.

**The Chairman:** In any event, the committee meets tomorrow morning at 9.30. I can tell members of the committee that I have a meeting in the afternoon with counsel to the committee to discuss the energy bills. We will be getting them into shape so that they can be presented to the committee. So we want to get as far as we can on the subject of budget tax changes. We want to get along with that so that the work load does not get too great.

The committee adjourned.

Ottawa, Wednesday, May 19, 1982

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to study budget tax changes.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we continue this morning with our study of the budget tax changes. Sitting beside Mr. Poddar is Mr. Tim Morris, Director, Tax Policy of the Legislation Division.

## [Traduction]

**Le président:** Voulez-vous dire que vous ne serez pas présent demain?

**M. Jenkins:** MM. Poddar et Morris seront présents demain. Ils sont les deux directeurs.

**Le président:** Ne soyez pas absent trop longtemps, il se peut que nous ayons encore besoin de vous.

**M. Jenkins:** Je suis à votre disposition.

**Le président:** Il se peut que nous ayons besoin de vous jeudi matin.

**M. Jenkins:** Comme vous le savez, nous sommes en train d'essayer de faire adopter ces mesures.

**Le président:** Vous avez sans doute remarquer que nous n'avons pas abordé le sujet de l'assurance-vie aujourd'hui.

**Le sénateur Walker:** Nous attendons que vous abordiez le sujet.

**Le président:** Il faudra bien que nous y venions un jour. Il s'agit d'une question importante.

**M. Jenkins:** Bien sûr, monsieur le président.

**Le président:** Alors, ne vous éloignez pas trop.

**M. Jenkins:** Je ne le ferais pas.

**Le sénateur Walker:** La décision au sujet de l'assurance-vie est-elle plus ou moins pendante?

**Le sénateur Cook:** Elle est à l'étude.

**M. Jenkins:** Les discussions se poursuivent.

**Le président:** Nous nous pencherons sur cette question un jour ou l'autre. Peut-être dès jeudi matin, ou mardi après-midi, la semaine prochaine.

**M. Jenkins:** Mardi après-midi me conviendrait mieux.

**Le président:** Quoi qu'il en soit, le Comité se réunit demain matin à 9 h 30. Je peux dire aux membres du Comité que je dois rencontrer, cet après-midi, les conseillers du Comité au sujet des projets de loi en matière d'énergie. Nous allons les préparer afin qu'ils puissent être présentés devant le Comité. Il faudra donc en terminer, autant que possible, avec le sujet des modifications fiscales budgétaires. Nous voulons procéder aussi rapidement que possible pour que la charge de travail ne soit pas trop forte.

La séance est levée.

Ottawa, le mercredi 19 mai 1982

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier les modifications fiscales budgétaires.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous poursuivons ce matin notre étude des modifications fiscales budgétaires. Monsieur Tim Morris, Directeur de la politique de l'impôt de la Division de la législation, est assis à côté de monsieur Poddar.



[Text]

Yesterday afternoon we were discussing work in progress, and the purpose of the screen this morning is to illustrate an example which Mr. Birk undertook to give. Therefore, we will put that supplementary information on the record. Following that, our intent is to study first capital reorganizations and then go on from there with employer-employee benefits.

**Mr. Helmut Birk, (Thorne Riddell), Adviser to the Committee:** Mr. Chairman, as requested, I have prepared an example. Mr. Jenkins indicated yesterday that the work in progress deferral that existed up to now was really only a three-month loan by the government equal to the tax that would normally have to be paid by the taxpayer. I suggested at the time that perhaps the work in progress is really an accumulation and not simply a one-year effect, and have tried to show this in the example on the screen. I am assuming that a professional is in the business for ten years, and in year one starts off with no opening work in progress inventory. At the end of the year he does have \$100 worth of closing work in progress inventory. His revenue is \$1,000, and that revenue increases on an annual basis by \$200. In year ten he has reached \$2,800, for a total net revenue of \$19,000 over the ten-year period. The subject of work in progress and the fact that professionals could exclude this from inventory, as we said yesterday, dates back many years. There was a long discussion about this in 1971 during the tax reform. At that time not only was work in progress excluded from inventory but also accounts receivable were not included. The end result was that accounts receivable were to be included over a period of time. But the taxpayer has the option of deferring the realization of the 1971 accounts receivable under prescribed rules and they can still be deferred today.

Under the pre-budget system, the taxpayer who is at a 50 per cent tax rate would pay 50 per cent on the \$1,000 income or \$500 in tax. Now he will have to record this \$100 work in progress inventory as an asset on the balance sheet. Therefore, his income will increase to \$1,100, resulting in a tax of \$550. Therefore, on an annual basis the increase in tax is only \$50. If one takes this on a cumulative basis, then after the ten-year period he does have work in progress inventory of \$1,000. He started off with \$100 at the end of the first year but because his business is expanding work in progress increasing by \$100 a year. As of the end of 1981, this \$1,000 had not been included in income. It is an accumulation of unrealized income of \$100 on an annual basis which gave him a tax deferral of \$50 a year.

The significance of the original budget impact was that the \$1,000, which was an accumulation over ten years, was now going to be included in one year on which tax has to be paid in an amount of \$500 in 1982, instead of gradually bringing in this \$1,000 over a period of time.

That is what the professionals were objecting to and the reason for the amendment to bring in this amount gradually

[Traduction]

Hier après-midi, nous discutons du travail en cours et l'écran qui se trouve devant nous ce matin servira d'abord à illustrer l'exemple que monsieur Birk s'est engagé à nous donner. Par conséquent, nous consignerons par écrit ces renseignements supplémentaires. Après cela, nous avons l'intention d'étudier en premier les réorganisations de capital et nous passerons ensuite aux avantages employeur-employés.

**M. Helmut Birk, (Thorne Riddell), conseiller du comité:** Monsieur le Président, comme on me l'a demandé, j'ai préparé un exemple. Monsieur Jenkins a indiqué hier que le report du travail en cours qui existait jusqu'à maintenant constituait en réalité un prêt à trois mois fait par le gouvernement pour de l'impôt qui normalement devrait être versé par le contribuable. A ce moment-là, j'ai proposé que peut-être le travail en cours constituait en réalité une accumulation et non pas simplement un effet d'un an. J'ai essayé de démontrer cela dans un exemple qui se trouve sur l'écran. Je fais l'hypothèse qu'il s'agit d'un professionnel exerçant une activité depuis dix ans. Dans la première année, il n'indique à ses débuts aucun travail en cours dans ses livres. A la fin de l'année, il a inscrit une valeur de \$100 de travail en voie de réalisation à la clôture de ses registres. Son revenu est de \$1,000, et ce revenu augmente annuellement de \$200. Après dix ans, il a atteint le montant de \$2,800 soit un revenu net total de \$19,000 sur l'ensemble de la période de dix ans. Toute cette question de travail en cours et le fait que les professionnels peuvent l'exclure de leurs registres, comme nous l'avons dit hier, se traite de cette façon depuis plusieurs années. En 1971, on a discuté longuement de cette question au cours de la réforme fiscale parce qu'à ce moment-là non seulement le travail en cours était exclu des registres mais aussi les comptes à recevoir. On a fini par inclure les comptes à recevoir sur une période de temps. Mais le contribuable a la possibilité de reporter la réalisation des comptes à recevoir de 1971 selon des règles prescrites et ces mêmes comptes peuvent encore être reportés maintenant.

Selon le système en vigueur avant le budget, le contribuable qui est assujéti à un taux d'imposition de 50 p. 100 payerait 50 p. 100 sur le revenu de \$1,000, soit \$500, en impôt. Il lui faudra, de ce fait, inscrire ces \$100 de travail en cours dans les registres à titre d'actif qui paraîtront comme tel dans le bilan. Par conséquent, son revenu passera à \$1,100. Ce qui produira un impôt de \$550. Par conséquent, l'augmentation d'impôt n'est que de \$50 sur une année entière. Si l'on fait des calculs sur une base cumulative, on verra qu'à la fin d'une période de dix ans, ses registres feront voir du travail en cours pour une valeur de \$1,000. Il a débuté avec \$100 à la fin de la première année mais, parce que son entreprise fait des progrès le travail en cours augmente de \$100 par an. A la fin de 1981, ce \$1,000 n'avait pas encore été inclus dans son revenu. Il s'agit d'une accumulation ou, si l'on désire, d'une reconnaissance reportée d'un revenu de \$100 par an qui lui a permis de reporter un montant d'impôt de \$50 par an.

Le sens de l'effet original exercé par le budget est que le montant de \$1,000, qui s'est accumulé sur dix ans, va maintenant être inclu dans une seule année au titre de laquelle un montant d'impôt de \$500 doit être versé en 1982, au lieu de la prise en compte par étape de ce \$1,000 sur une période de temps.

C'est cet état de choses qui a provoqué des objections chez les professionnels et c'est la raison de la modification qui a été

[Text]

rather than to do so in one year. Although professionals have paid out the money, they have not yet recovered it. That is why it was felt the original provision was an undue burden to pay the tax all in one year.

**Senator Cook:** The overall total would amount to how much?

**Mr. Birk:** The total is \$75 million for individuals. If one assumes a 50 per cent tax rate, there would be a cumulative total of \$150 million for work in progress by professionals. This applies only to individuals; the amount excludes corporations.

**Senator Godfrey:** You lost me when you said that that is an accumulation. That original \$100 in the first year is not carried on to the tenth year.

**Mr. Birk:** It is not the same \$100, but if the business is expanding in the second year, his inventory is \$200 but his deferral of tax each year is only \$50 and not \$500.

**Mr. S. N. Poddar, Director, Tax Analysis and Commodity Tax Division, Department of Finance:** I should like to ask a question along the lines of Senator Godfrey's question. If there is no inflation in the economy and no growth in business, in that case the work in progress would be a constant amount of \$100 each year.

**Mr. Birk:** In that case he would only benefit by \$50 in the first year.

**Mr. Poddar:** Therefore, growth in revenue cost in the future arises because of growth in his business or because of inflation. In the absence of growth in business or inflation, you have a one-time increase in tax of \$50. Was that not your question, Senator Godfrey?

**Senator Godfrey:** I think I follow what Mr. Birk is talking about. He would have gone into the ninth year with \$900 work in progress.

**Mr. Birk:** Correct.

**Senator Godfrey:** That would have been paid off, and the next year it would be \$1,000. Therefore, the tax deferral only goes up by \$50.

**Mr. Birk:** There is a \$50 difference in tax each year. What was proposed was to bring in the \$1,000 in one year and pay the tax thereon. This represented a very substantial amount of cash that was not available from the business, meaning that professionals had to find other sources for these substantial amounts of money.

**Senator Godfrey:** If a person cannot do better than that in ten years, he should get out of the profession.

[Traduction]

apportée afin que ce montant puisse être pris en compte graduellement plutôt qu'au titre d'une seule année. Même si les professionnels ont versé de l'argent, ils n'en ont pas encore perçu. Voilà pourquoi la disposition initiale constituait un fardeau anormal en prévoyant le paiement de ce montant entièrement dans une seule année.

**Le sénateur Cook:** La totalité de ce montant s'élèverait à combien?

**M. Birk:** Le total est de 75 millions de dollars pour les particuliers. Si l'on suppose un taux d'imposition de 50p. 100, il y aurait un montant accumulé de 150 millions de dollars en moyenne pour le travail en cours par les professionnels. Cela s'applique seulement aux particuliers; le montant ne comprend pas les sociétés.

**Le sénateur Godfrey:** J'ai cessé de vous suivre quand vous avez déclaré qu'il s'agissait d'une accumulation. Le montant original de \$100 dans la première année n'est pas inscrit jusqu'à la dixième année.

**M. Birk:** Il ne s'agit pas du même \$100 mais si l'entreprise prend de l'expansion dans la deuxième année, le montant au registre est de \$200 et son report d'impôt annuel n'est que de \$50, et non pas de \$500.

**M. S. N. Poddar, directeur de la Division de l'analyse fiscale et des taxes à la consommation au ministère des Finances:** Je voudrais poser une question semblable à celle qu'a posée le sénateur Godfrey. S'il y a pas d'inflation dans l'économie et aucune croissance de l'entreprise, le travail en cours dans ce cas-là serait chaque année d'un montant constant de \$100.

**M. Birk:** Dans ce cas-là, il ne bénéficierait que de \$50 dans la première année.

**M. Poddar:** Par conséquent, la croissance des coûts en revenu dans l'avenir augmente en raison de la croissance de l'entreprise ou en raison de l'inflation. En l'absence de croissance de l'entreprise ou d'inflation, vous avez une seule augmentation d'impôt de \$50. Est-ce que ce n'était pas là votre question, Sénateur Godfrey?

**Le sénateur Godfrey:** Je crois que je saisis maintenant ce dont parle M. Birk. Il aurait commencé la neuvième année avec \$900 de travail en cours.

**M. Birk:** Exact.

**Le sénateur Godfrey:** Ce montant serait acquitté et l'année suivante il serait de \$1,000. Par conséquent, le report d'impôt n'augmente que de \$50.

**M. Birk:** Il existe une différence de \$50 en impôt chaque année. Ce que l'on proposait, c'était de prendre en compte le montant de \$1,000 dans une seule année et d'en payer l'impôt. Cette somme constituait un montant d'argent très considérable qui n'était pas disponible dans l'entreprise, entraînant ainsi pour les professionnels l'obligation de s'adresser à d'autres sources pour obtenir ces montants d'argent importants.

**Le sénateur Godfrey:** Si une personne ne peut pas faire mieux que cela en dix ans, elle devrait abandonner cette activité professionnelle.



[Text]

**Senator McIlraith:** Young professionals starting in the latter part of the year have work in progress, but they have no actual income. They are going to be hit by having to pay the tax with no money to pay it.

**Mr. Poddar:** No, senator. The work in progress would be valued only for the expenses you have to incur directly on the work in progress. A young professional is putting in his own labour, and his own labour would not be counted in the work in progress.

**Senator McIlraith:** He has all the expenses of running a business.

**Mr. Poddar:** Those will not be counted.

**Mr. Birk:** It is only the expense related to professional staff that is included in this amount.

**Senator McIlraith:** It is certainly a concern to those young professionals who are starting off in business for themselves and have to hire professional staff.

**Mr. Birk:** If they hire professional staff, it is the salaries paid out throughout the first year on unbilled files.

**Senator McIlraith:** That is work in progress at the end of the year.

**Senator Godfrey:** If he is starting off as a new lawyer, he should not be hiring professional staff. He should make his employee a partner.

**Senator McIlraith:** They are faced with a real problem of a requirement for a tax payment before they have received any income.

**Mr. Poddar:** There are really two points in this regard. If you look at the overall budget, the extra tax that he may have to pay on the work in progress may be more than offset by the reduction in the tax rate.

**Senator McIlraith:** The reduction in the tax rate does not interest him because he has no income.

**Mr. Poddar:** If he has no income, he is not paying any tax.

**Senator McIlraith:** He has no income from his professional work. His income is from other sources or from work he was doing elsewhere earlier in the year.

**Mr. Poddar:** But he is getting a deduction on all income from any source.

**Senator McIlraith:** They are starting a tax payment before they receive any income out of which the tax would normally be expected to be paid. That is the weak spot in the structure. It probably covers a very small number of cases and in very insignificant amounts, but it is one more burden for people trying to establish themselves in their profession.

**Senator Godfrey:** I remember when they started to tax accounts receivable, it was like Genghis Khan riding into

[Traduction]

**Le sénateur McIlraith:** Les jeunes professionnels qui débudent dans la dernière partie de l'année, ont du travail en cours mais ils n'ont reçu aucun revenu réel. Ils se trouveraient frappés d'un impôt mais ne disposeraient d'aucun argent pour l'acquitter.

**M. Poddar:** Non, sénateur. La valeur du travail en cours se limiterait aux dépenses qui ont dû être faites directement pour le travail en cours. Un jeune professionnel y mettrait de son propre travail mais ce travail n'entrerait pas en ligne de compte dans le travail en cours.

**Le sénateur McIlraith:** Il assume toutes les dépenses à faire pour exploiter une entreprise.

**M. Poddar:** Elles ne seraient pas prises en ligne de compte.

**M. Birk:** Ce sont seulement les dépenses relatives au personnel professionnel qui sont comprises dans ce montant.

**Le sénateur McIlraith:** Cela constitue certainement une préoccupation pour ces jeunes professionnels qui débudent en affaire à leur propre compte et qui doivent embaucher du personnel professionnel.

**M. Birk:** S'il engage des professionnels, ce sont les salaires versés au cours de la première année relativement aux dossiers non facturés.

**Le sénateur McIlraith:** Il s'agit du travail en cours à la fin de l'année.

**Le sénateur Godfrey:** S'il débute comme nouvel avocat, il ne devrait engager du personnel professionnel. Il devrait donner à son employé la qualité de partenaire.

**Le sénateur McIlraith:** Ils font face à un problème bien réel lorsqu'ils sont obligés de faire un paiement d'impôt avant d'avoir reçu un revenu quelconque.

**M. Poddar:** Il y a en réalité deux points à considérer dans cette question. Si vous regardez l'ensemble du budget, l'impôt supplémentaire qu'il peut avoir à verser sur le travail en cours peut être plus que compensé par la réduction du taux d'imposition.

**Le sénateur McIlraith:** La réduction du taux d'imposition ne l'intéresse pas parce qu'il n'a aucun revenu.

**M. Poddar:** S'il n'a aucun revenu, il ne paie aucun impôt.

**Le sénateur McIlraith:** Il ne touche pas de revenu de son activité professionnelle. Son revenu provient d'autres sources ou d'autres travaux qu'il a faits ailleurs plus tôt au cours de l'année.

**M. Poddar:** Mais il bénéficie d'une réduction sur la totalité du revenu de toute source.

**Le sénateur McIlraith:** Il commence à verser de l'impôt avant de recevoir un revenu quelconque sur lequel on pourrait normalement s'attendre à voir l'impôt versé. Voilà le point faible de la structure. Il s'applique probablement à un très petit nombre de cas et à des montants très insignifiants mais il s'agit d'un autre fardeau que doivent porter les gens qui tentent de s'établir à leur compte dans leur profession.

**Le sénateur Godfrey:** Je me souviens de l'époque où on a commencé à imposer les comptes à recevoir: ça ressemblait à



[Text]

battle with the women in front of him. All the large law firms rode into battle with young lawyers who were starting out when, in fact, the young lawyers always get their money in advance, if they can. At that time they did not have accounts receivable, it was the big firms that were affected.

I would suspect that that is what is happening here. It is the firms which have large salaried professional staff.

**Mr. Birk:** All major firms have significant amounts of work in progress. Mr. Poddar suggests that perhaps this is offset by a reduction in tax rates. If this measure produces \$75 million of tax revenue in the first year and \$10 million the next year, it would seem there is a very substantial effect in the first year which is not offset by a reduction in tax.

**M. Poddar:** We have done simulations and we will give you the detailed results. If you assume that the only thing that affects professionals adversely is the work in progress, and they get the benefit of the rate reductions, they are ahead of the game even in the first year. For most professionals, the additional income, because of the work in progress, is only 5 per cent or 6 per cent of their income; while the reduction in the tax rate is more than 5 per cent or 6 per cent.

**Senator McIlraith:** The real answer to that is, if they started late in the year, as most of them do, by reason of their various school terms, and so on, they do not have any income from their profession; but they have the expenses and they have the work in progress—and the work in progress does not ripen into a bill that is paid until some time in the second year. That is the nub of the problem with the group about which I was speaking. It ripens into an income in the second or third year and is not an item of income in the first year.

**Mr. Thomas Gillespie, (Ogilvy, Renault), Adviser to the Committee:** Presumably that group would not benefit from the rate reductions.

**Senator McIlraith:** No; it is of no significance to them at all.

**Senator Godfrey:** Well, lawyers really start—

**Senator Molson:** Are we talking only about lawyers? So far we have not discussed anyone else. Do we have any other professionals?

**Senator Godfrey:** Senator McIlraith was not talking about lawyers, when he said the fall. He must have been talking about somebody else, because lawyers start in March.

**Senator McIlraith:** It includes dentists, and so on.

**Senator Cook:** What was the rationale for the change?

[Traduction]

Genghis Khan qui se lançait à cheval dans la bataille avec les femmes en avant de lui. Tous les grands cabinets d'avocats se sont lancés dans la bataille avec de jeunes avocats qui débutaient dans la pratique lorsque, en fait, les jeunes avocats obtiennent toujours leur argent d'avance, s'ils le peuvent. A ce moment-là, ils n'avaient pas de comptes à recevoir. C'était les grands cabinets qui étaient touchés par cette mesure.

Je soupçonne que c'est cela qui se passe ici. Ce sont les cabinets qui ont un grand personnel de professionnels salariés.

**M. Birk:** Tous les grands cabinets ont des quantités importantes de travaux en cours. M. Poddar nous donne à penser que peut-être ce fait est compensé par une réduction des taux. La mesure produit 75 millions de dollars en recettes la première année et \$10 millions l'année suivante; il semble qu'il existe un effet très considérable qui n'est pas compensé par une réduction d'impôt.

**M. Poddar:** Nous avons fait des calculs sur des situations simulées et nous vous donnerons des résultats détaillés. Si vous faites l'hypothèse que la seule chose qui affecte les professionnels d'une façon adverse est le travail en cours et qu'ils bénéficient des avantages de réduction de taux, ils sont en avance même dans la première année. Pour la plupart des professionnels, le revenu supplémentaire, parce qu'il existe du travail en cours, n'est que de 5 ou 6 pour cent de leur revenu. D'autre part, la réduction du taux d'imposition est supérieur à 5 ou 6 pour cent.

**Le sénateur McIlraith:** La vraie réponse à donner à cette question, s'ils ont débuté tard dans l'année, comme la plupart d'entre eux en raison de leur période de cours et pour d'autres raisons encore, c'est qu'ils n'ont tiré aucun revenu de leur profession; mais ils ont fait des dépenses et ils ont du travail en cours et le travail en voie de réalisation ne se transforme pas en une facture acquittée avant un certain temps dans l'année suivante. Voilà le nœud du problème auquel fait face le groupe dont je vous parlais. Ce travail se transforme en un revenu au cours de la deuxième ou de la troisième année et ne constitue pas un article de revenu dans la première année.

**M. Thomas Gillespie (Ogilvy-Renaud), conseiller du Comité:** Il semble bien que ce groupe ne bénéficierait pas de réduction de taux.

**Le sénateur McIlraith:** Non; cela n'a aucune signification pour eux.

**Le sénateur Godfrey:** Eh bien, les avocats débutent réellement—

**Le sénateur Molson:** Est-ce que nous ne parlons que des avocats? Jusqu'ici nous n'avons pas discuté d'autres cas. Y a-t-il d'autres professionnels?

**Le sénateur Godfrey:** Le sénateur McIlraith ne parlait pas des avocats lorsqu'il a parlé de l'automne. Il a dû parler d'autres professions parce que les avocats débutent en mars.

**Le sénateur McIlraith:** Cela comprend les dentistes et d'autres.

**Le sénateur Cook:** Quel était le raisonnement à l'origine du changement?

[Text]

**Mr. Poddar:** The rationale was that an outlay incurred must only be deducted in that year in which the income is brought in for tax purposes. By delaying the income until a later year, by not billing the client, you must also delay the expense until that year. It is a matching of expenses against the income. So if the income is being delayed by a year, then you have to delay the expenses by a year. This is the concept of inventory accounting for everyone in the country. Every small businessman, if he buys inventory, at the end of the year he cannot deduct the cost of the inventory until the following year when he sells the inventory. Essentially the work in progress is inventory. He has bought some work in progress, and the cost of it cannot be deducted until the revenue from that is reported for tax purposes.

**Senator Godfrey:** Is that true?

**Mr. Poddar:** For inventory, yes.

**Senator Godfrey:** You do not value inventory at the lower of cost to market?

**Mr. Poddar:** Yes; the cost of inventory is not a deduction in calculating income.

**Senator Godfrey:** It is an asset; I realize that. Surely at the end of the year you put in the cost of creating that inventory, even though you have not sold it. You said that yesterday, and I could not understand it.

**Mr. Tim Morris, Director, Tax Policy, Legislation Division, Department of Finance:** You are absolutely correct. The basis for carrying inventory for tax purposes is the lower of cost to market. The effect of that, in the circumstance where the asset has not declined in value below the original cost, is effectively to recapture, to disallow, the costs incurred to create that inventory during the year. In the further circumstance that you have alluded to, where for some reason the inventory has declined in value to a level where it is worth less than the cost incurred, then that particular loss is allowed in the year in which the costs were incurred.

**Senator Cook:** Would there be a problem if a professional man dies before he completes the work? What happens then?

**An hon. Senator:** They will have to bury him!

**Senator Cook:** He cannot bill because the work is not completed. It has to be taken over by someone else.

**Mr. Poddar:** If someone else buys it, then money has been received.

**Senator Cook:** But he doesn't have to buy it; he just takes it over. The client is not going to pay for work that is not completed. Another professional takes it over, and he has to start all over again. Is there a problem there?

**Mr. Morris:** If the work done by the professional has become worthless because he has been unable to complete it

[Traduction]

**M. Poddar:** On estimait qu'une dépense faite doit seulement être déduite dans l'année où le revenu est pris en compte aux fins de l'impôt. En retardant la prise en compte du revenu à une année ultérieure, en ne facturant pas le client, vous devez aussi remettre à plus tard les dépenses faites dans cette année-là. Il s'agit de mettre les dépenses et le revenu en contrepartie. Ainsi, si le revenu est retardé d'un an, vous devez donc également remettre la prise en compte des dépenses à un an. Voilà le concept de la comptabilité des stocks qui s'applique à chacun au pays. Tout petit homme d'affaire, s'il achète des stocks, il ne peut pas à la fin de l'année déduire le coût des stocks avant l'année qui suit lorsqu'il revend ses stocks. En réalité, le travail en voie de réalisation constitue un article de stock. Il a acheté un travail en cours et le coût de ce dernier ne peut pas être déduit avant que le revenu y afférant ne soit déclaré aux fins de l'impôt.

**Le sénateur Godfrey:** Est-ce exact?

**M. Poddar:** Pour les stocks, oui.

**Le sénateur Godfrey:** Vous n'évaluez pas les stocks à des coûts inférieurs au marché?

**M. Poddar:** Oui, le coût des stocks n'est pas une déduction lorsqu'il s'agit de calculer le revenu.

**Le sénateur Godfrey:** Il s'agit d'un actif; je m'en rends compte. Certainement à la fin de l'année vous tenez compte des coûts de création de ce stock même si vous ne l'avez pas vendu. Vous avez dit cela hier et je ne pouvais pas comprendre à ce moment-là.

**M. Tim Morris, directeur de la Politique de l'Impôt, Division de la Législation, au ministère des Finances:** Vous avez absolument raison. La base de l'inscription des stocks aux fins de l'impôt est le coût le moins élevé sur marché. Ce phénomène a pour effet, dans les circonstances où l'actif n'a pas perdu de sa valeur jusqu'à un point inférieur à son coût original, de reprendre effectivement, ou de ne pas admettre, les coûts engagés dans la création des stocks durant l'année. Dans l'autre circonstance dont vous avez parlé, ou pour quelque raison, le stock a perdu de sa valeur jusqu'à un niveau où il vaut moins que le coût engagé, alors cette perte particulière est admise dans l'année où les coûts ont été engagés.

**Le sénateur Cook:** Se poserait-il un problème si un professionnel mourait avant d'achever le travail? Qu'arrive-t-il alors?

**Un honorable sénateur:** Il faudrait alors l'enterrer!

**Le sénateur Cook:** Il ne peut pas présenter de facture parce que le travail n'est pas achevé. Le travail doit être pris en charge par une autre personne.

**M. Poddar:** Si quelqu'un d'autre l'achète, on a reçu de l'argent.

**Le sénateur Cook:** Mais il n'a pas à l'acheter; il ne fait que le prendre en main. Le client ne va pas payer pour un travail qui n'est pas complet. Un autre professionnel prend la suite et il doit recommencer tout au début. Y a-t-il un problème?

**M. Morris:** Si le travail fait par un professionnel perd toute valeur parce qu'il a été impossible de l'achever en raison de son



[Text]

because of death, then that demonstrates that the value of the work in progress was zero. Therefore, following up on this lower of cost to market, there would be a deduction for his costs and no compensating value attributed to the work in progress. In many cases the work in progress would be sold or taken over for a price. That effectively would be what the individual realized in cash for the work in progress.

**Senator Lang:** How do you judge the value of work in progress? As a lawyer, I do not think I can put any dollar figure on the work in progress. I shall not know that until the day I come to bill. I have to know the success of the matter; I have to weigh the client's ability to pay; I have to bring in several other factors. I cannot judge that half way through the process.

**Senator Cook:** Whether it is a one shot deal.

**Mr. Morris:** I do not believe you have to judge it half way through the process. Except in very unusual circumstances, the period from doing the work until billing will fall within the time frame before filing the tax return. Most professional firms have fiscal year-ends early in the year, and the members are individuals. For example, for a January 31, 1983 fiscal period, the determination of the tax liability is not done until April 30 of the year following, 1984. If within that period of time it becomes clear that that work was not billed at full cost, then the valuation has been established. But in most cases the determination of the value of the work in progress will be done not on a fair market value basis but rather on an accumulation of costs on that particular file.

**Senator Lang:** How do you allocate costs?

**Mr. Morris:** To the best of my knowledge, in most accounting firms, and in many legal firms, there is a docket kept of time accumulated on the account.

**Senator Lang:** But it may be completely unreal when it comes to the final bill. You cannot use that as a standard. That is merely the time you have put on. You do not know whether your time is worth \$100 an hour, \$50 or \$25 an hour until it is time to put in your final bill.

**Mr. Morris:** That is correct, but, as Mr. Poddar said, the rationale for this measure is essentially to determine not the fair market value of the work in progress but the amount of costs attributed to the creation of that particular inventory.

**Senator Lang:** How do you figure that out?

**Mr. Morris:** By determining how much professional time was devoted to that particular account at the time of the year

[Traduction]

décès, cela démontre que la valeur du travail en cours est égale à zéro. Par conséquent, en reprenant cette idée d'un montant inférieur au coût du marché, il y aurait alors une déduction pour ces coûts et aucune valeur compensatrice ne serait attribuée au travail en cours. Dans plusieurs cas, le travail en voie de réalisation serait vendu ou pris en charge pour un certain prix. En réalité, cela constituerait le montant en argent que le particulier aurait touché pour le travail en cours.

**Le sénateur Lang:** Comment faites-vous pour juger de la valeur d'un travail en cours. En ma qualité d'avocat, je ne crois pas que je pourrais déterminer un montant en dollars pour un travail en voie de réalisation. Je ne saurai pas cela avant le jour où je facturerais le client. Je dois connaître le succès qu'aura l'affaire; je dois également tenir compte de la capacité de payer du client; je dois aussi faire entrer en ligne de compte plusieurs autres facteurs. Je ne peux pas porter un jugement sur ces éléments quand le travail est à moitié fait.

**Le sénateur Cook:** Mais s'il s'agit d'une affaire traitée d'un seul coup.

**M. Morris:** Je ne crois pas qu'une personne soit obligée de porter un jugement lorsque le travail n'est qu'à moitié réalisé. Sauf en des circonstances très inhabituelles, la période qui s'étend entre le moment où se fait le travail et le moment où s'établit la facture tombera dans les délais admis pour déposer une déclaration d'impôt. La plupart des cabinets professionnels ont eu une fin d'année financière qui se situe tôt dans l'année, et les membres sont des particuliers. Par exemple, pour une année financière qui se termine le 31 janvier 1983, la détermination de la responsabilité fiscale ne se fait pas avant le 30 avril de l'année suivante, soit 1984. Si durant cette période de temps il devient évident que le travail n'a pas fait l'objet d'une facture du montant total, il faut alors établir une valeur. Mais, dans la plupart des cas, la détermination de la valeur d'un travail en cours se fera non pas selon la base d'une valeur au juste prix du marché mais plutôt d'après l'accumulation des coûts engagés pour ce dossier particulier.

**Le sénateur Lang:** Comment répartissez-vous les coûts?

**M. Morris:** Au mieux de ma connaissance, dans la plupart des cabinets comptables, et dans plusieurs cabinets d'avocats, il y a un état qui est tenu des périodes de temps consacrées à un dossier.

**Le sénateur Lang:** Mais il peut être tout à fait inacceptable lorsque viendra le moment d'établir la facture définitive. Vous ne pouvez pas utiliser ce document comme norme. Il s'agit tout simplement du temps que vous avez mis dans ce dossier. Vous ne savez pas si votre temps vaut \$100 l'heure, \$50 ou \$25 jusqu'au moment où vous devez établir votre facture définitive.

**M. Morris:** C'est bien exact mais, comme M. Poddar l'a déclaré, le raisonnement sous-jacent à cette mesure vise essentiellement à déterminer non pas la juste valeur marchande du travail en cours mais le montant des coûts attribués à la création de ce bien en stock particulier.

**Le sénateur Lang:** Comme faites-vous les calculs?

**M. Morris:** En trouvant combien de temps de professionnel a été consacré à ce dossier particulier au moment de la fin de



[Text]

end: what was the wage rate for the professional staff and how much time was spent on that account. It is precisely what goes on in most industrial concerns, commercial establishments and manufacturing concerns when they are manufacturing products.

**Senator Lang:** But we are dealing with professionals, not manufacturers.

**Mr. Morris:** I did not say we were. The primary cost that enters into the value of work in progress is the cost of the salaries paid to the professional staff.

**Senator Lang:** You are talking about apples and oranges. Professionals are not manufacturers. They are a completely different breed. They are professionals in the classical sense. They are not operating some sort of a manufacturing operation.

**Mr. Morris:** I am not saying they are; but their principal cost is salaries and wages, so I don't know why it would be more difficult for a professional to establish the cost of wages and salaries that he pays in order to bring something into being, than it is for a manufacturer.

**Senator Godfrey:** It is only for a lawyer—

**Mr. Morris:** It is for all professionals. It is for the professional staff.

**Senator Godfrey:** He just has to take the salary of the professional and figure out how many hours in the year he is supposed to work.

**Senator Godfrey:** It is an arithmetical thing. Then you wait a year and four months before you have to pay the tax. Every law firm I know, however, has either January 31 or September 28th as law dates, so they do get another break. But every law firm I know also has a large bank loan and so they are just going to increase the loan, that has not been paid, because they are carrying so much work in progress.

**Mr. Birk:** Mr. Chairman, to put this into perspective, the objection by the professions was primarily that the tax effect was within one year, as compared to same issue in 1972, when it was recognized that this was a cumulative pool that should be brought into income over a period of time at the choice of the taxpayer. I think that was the main point of the professionals.

**Senator Godfrey:** And it now has to be paid—?

**Mr. Birk:** It has been postponed for one year, and will be brought into income over two years, rather than in the one year—1982.

**Senator Molson:** Does that give a three year effect or a two year effect?

**Mr. Birk:** It gives a two year effect, and a one year postponement.

[Traduction]

l'année: quel était le taux de rémunération du personnel professionnel et combien de temps a été consacré à ce dossier. C'est précisément ce qui se passe dans la plupart des entreprises industrielles, dans les établissements commerciaux et dans les entreprises de fabrication lorsqu'elles fabriquent des produits.

**Le sénateur Lang:** Mais nous parlons de professionnels et non pas de fabricants.

**M. Morris:** Je n'ai pas dit que nous en parlions. Les premiers coûts qui entrent dans la valeur d'un travail en cours sont les frais de salaire versés au personnel professionnel.

**Le sénateur Lang:** Vous parlez de pommes et d'oranges. Les professionnels ne sont pas des fabricants. Ils sont d'une espèce entièrement différente. Ce sont des professionnels dans le sens classique du terme. Ils ne réalisent pas une opération de fabrication quelconque.

**M. Morris:** Je ne dis pas qu'ils font cela; mais leur coût principal est constitué de salaires et de gages. Je ne vois donc pas pourquoi il serait plus difficile pour un professionnel d'établir les frais en gages et salaires qu'il verse pour la création d'un service quelconque que cela ne le serait pour un fabricant.

**Le sénateur Godfrey:** Ce n'est que pour un avocat—

**M. Morris:** Cela s'applique à tous les professionnels. Il s'agit du personnel professionnel.

**Le sénateur Godfrey:** Il n'a qu'à prendre le salaire d'un professionnel et à déterminer le nombre d'heures qu'il est supposé travailler dans une année donnée.

**Le sénateur Godfrey:** Il s'agit en réalité d'une question d'arithmétique. Vous attendez alors un an et quatre mois avant d'être obligé de verser de l'impôt. Tous les cabinets d'avocats que je connais, cependant, ont les dates du 31 janvier ou du 28 septembre comme date de fin d'année et ainsi ils se procurent un avantage additionnel. Chaque cabinet d'avocats que je connais a aussi un prêt bancaire considérable et ne fait qu'augmenter le prêt, qui n'a pas été remboursé, parce qu'ils ont un grand nombre de dossiers en cours.

**M. Birk:** Monsieur le Président, afin de remettre les choses dans leur perspective, l'objection qu'a exprimée la profession était en premier lieu que l'effet fiscal se produisait à l'intérieur d'une même année, par comparaison avec la même situation en 1972 lorsqu'il a été reconnu qu'il s'agissait d'un montant cumulatif qui devait être pris en compte dans le revenu sur une période de temps que choisissais le contribuable. Je crois que c'était là le point principal sur lequel la profession voulait attirer notre attention.

**Le sénateur Godfrey:** Et maintenant il faut le payer... ?

**M. Birk:** Ce montant a été reporté à un an et sera pris en compte dans le revenu sur deux ans plutôt que sur une seule année, soit 1982.

**Le sénateur Molson:** Est-ce que cela constitue un effet sur trois ans ou un effet sur deux ans.

**M. Birk:** Il s'agit d'un effet sur deux ans, accompagné d'un report d'un an.

[Text]

**Senator Molson:** So it is almost like a three year effect.

**Mr. Birk:** Yes.

**Senator Godfrey:** But if you retire from a law firm or get appointed to the bench, its "wham", and back to the days—

**Mr. Birk:** It is interesting to note that only in last year's budget was it permitted for professionals to buy an income averaging annuity in respect of work in progress at the time of retirement. This was only introduced last year.

**Mr. Gillespie:** Mr. Chairman, perhaps I can pick up by discussing reorganizations. The general scheme of the act, as we know, is that when a taxpayer disposes of property he is subject to tax on any gain, or he is allowed a loss, or can claim a loss, usually, if he incurs one. There are some rollover provisions in the act which protected the taxpayer against any immediate effect of tax when he made a disposition in certain circumstances; but the November 12th budget proposed that tax be imposed on dispositions except where the transferor—the person making the disposition—controlled the corporation to which the property is being transferred, or where the reorganization did not result in any change of control of the corporation. Perhaps I could start by asking the witnesses what was the general policy behind this proposal.

**Mr. Morris:** Well, the general policy behind the proposals arose as a result of a review of these roll-over provisions. The roll-over provisions, by their very nature, are designed to take a transaction that is in fact a sale, and, for reasons that are judged to be appropriate, defer the tax on that transaction.

A feature of the Canadian roll-over provisions, before the proposal, was that many arm's length dispositions of shares would, if they fell under the umbrella of one of these tricky, complicated provisions, not attract tax immediately, but, instead, provide deferral to the person who was selling. This is curious when one compares the treatment of a similar transaction that did not happen to qualify under, let us say, a share-for-share exchange, or an amalgamation, or some other transaction. If shares are sold on the stock exchange, and other shares are acquired, there is a disposition, and there is a tax residual. I think it is important to note that it is not proposed entirely to abandon the roll-over provisions. There are some very important exceptions that Mr. Gillespie has spoken of in his brief description of the proposal. There is an exception for those circumstances where control over the corporation that is the subject of the reorganization is maintained within a group. In other words, for the vast majority of the corporate reorganizations, those that occur within a group of companies, there is continued tax deferral and that, I think, makes sense, because the economic interest within the corporation remains within the same economic group.

[Traduction]

**Le sénateur Molson:** Ainsi, c'est à peu près semblable à un effet sur trois ans.

**M. Birk:** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** Mais si vous vous retirez d'un cabinet d'avocats ou que vous soyez nommé juge, c'est le «coup de fouet», et on revient sur le passé...

**M. Birk:** Il est intéressant de remarquer que c'est seulement dans le budget de l'année dernière qu'il a été permis aux professionnels d'acheter une rente d'étalement pour le revenu acquis des travaux en cours au moment de la retraite. C'est seulement l'année dernière que cela a été rendu possible.

**M. Gillespie:** Monsieur le Président, je crois que je pourrais continuer en discutant des réorganisations. D'une façon générale, la loi, comme nous le savons, prévoit que si un contribuable aliène un bien, il est assujéti à l'impôt pour tout gain, où il lui est reconnu une perte, ou peut encore réclamer une perte, habituellement, s'il en subit une. La loi renferme également quelques dispositions de roulement qui protègent le contribuable contre tout effet fiscal immédiat lorsqu'il fait une aliénation dans certaines circonstances; mais le budget du 12 novembre proposait que l'impôt soit appliqué aux aliénations, sauf dans les cas où la personne faisant le transfert—où la personne faisant l'aliénation—contrôlait la société recevant le bien transféré ou dans les cas où la réorganisation ne donnait pas lieu à un changement de contrôle de la société. Je pourrais peut-être commencer par demander aux témoins quelle était la politique générale sous-jacente à cette proposition.

**M. Morris:** Eh bien, la politique générale sous-jacente à ces propositions a été constituée à la suite d'une revue de ces dispositions de roulement. De par leur nature même, les dispositions de roulement sont destinées à s'appliquer à une transaction qui est en fait une vente, et, pour des raisons que l'on estime appropriées, à reporter l'impôt applicable à cette transaction.

Une caractéristique des dispositions de roulement du Canada, avant la constitution de cette proposition, prévoyait que plusieurs aliénations d'actions faites sans lien de dépendance ne pourraient pas, si elles tombaient dans les limites de l'une de ces dispositions délicates et compliquées, être passibles d'un impôt immédiat mais, plutôt, vaudraient un report d'impôt à la personne faisant la vente. Cela est étrange quand on compare le traitement d'une transaction semblable qui ne présentait pas les qualités voulues pour être qualifiée, mettons, d'échange action pour action, ou une fusion ou encore quelque autre espèce de transaction. Si les actions se vendent sur les marchés boursiers, et que d'autres actions sont acquises, il y a aliénation et il existe un résidu fiscal. Je crois qu'il est important de noter que l'on ne se propose pas entièrement d'abandonner les dispositions de roulement. Il existe de très importantes exceptions dont M. Gillespie a parlé dans sa brève description de la proposition. Il est prévu une exception pour les circonstances où le contrôle sur une société qui est assujéti à une réorganisation est maintenu à l'intérieur d'un groupe. En d'autres termes, pour la grande majorité des réorganisations de sociétés, celles qui se produisent à l'intérieur d'un groupe de sociétés, le report d'impôt est maintenu et je crois



[Text]

The proposal also has an exception for the transfer by individuals of assets to small business corporations, and that also is a very common circumstance where reorganizations occur, and where it seems appropriate not to levy tax.

The type of transaction that is clearly affected by the proposal, and which seems to be increasing, is the kind that happens on corporation take-overs, and amalgamations which are in the nature of take-overs, where a large corporation is taking over a small one. In such cases the shareholders of the corporation being taken over were often provided with a sort of smorgasbord of different types of shares securities which they could select in order to give them the best tax position. For example, a shareholder who held common stock in a company being taken over might be offered redeemable preferred stock with a good yield on it, knowing that as a result of doing that, under the existing provisions, he would have received quite a different type of security back as consideration, but would nonetheless be exempted from tax on that sale. I am talking of transactions that are completely at arms length.

The basic proposal, therefore, is one of looking over the existing roll-over provisions, identifying those that are in fact arm's length sales, and proposing to tax them at the time that the sale occurs.

**Mr. Gillespie:** Were the proposals designed, or did you have in mind, or was it the policy, when proposing these amendments to slow down the growth of corporate amalgamations, take-overs and concentration?

**Mr. Morris:** No. I do not know how I can elaborate on that.

**Mr. Gillespie:** No. I think a simple "no" is sufficient.

**Senator Godfrey:** You might follow that with the question "why?". Do you and the Department of Consumer and Corporate Affairs not get together when you are talking about monopolies, and amalgamations, and so on? They are all intertwined.

**Mr. Morris:** There was some interchange of correspondence between the two departments, naturally, but I think the objective was, really, one of putting substantially equal transactions on the same footing. If I sell my shares on the stock market and realize a gain, and pay tax on the transaction, why is it that in a different arm's length sale it should be deferred?

**Senator Godfrey:** Well, in one you get cash, and in the other you get a security, which may go up and down, so that you do not know how much you have made on the transaction until the day you sell the security. That is the simple explanation, surely.

[Traduction]

que cela est sensé parce que l'intérêt économique dans la société reste au sein du même groupe économique.

La proposition prévoit également une exception dans le cas d'un transfert d'actifs par un particulier à une petite entreprise et cela aussi se produit souvent dans les cas de réorganisation et dans les cas où il semble approprié de ne pas prélever d'impôt.

Le type de transaction qui est clairement touché par la proposition, et dont le nombre semble être en augmentation, est le genre de transaction qui se produit lors de prises de contrôle de société et d'amalgamations qui sont de la nature d'une prise de contrôle dans les cas où une grande société prend le contrôle d'une petite entreprise. Dans ces cas-là, les actionnaires de la société faisant l'objet d'une prise de contrôle se sont souvent vus offert une grande variété de types divers de titres d'actions qu'ils pouvaient choisir afin de se donner la meilleure position fiscale possible. Par exemple, un actionnaire qui détenait des actions communes dans une compagnie qui a été absorbée par une autre pourrait se voir offrir des actions privilégiées remboursables avec un bon rendement, parce qu'il sait qu'en faisant cela, aux termes des dispositions existantes, il recevrait en retour un type de titre très différent et qu'il serait tout de même exempté de l'impôt relativement à cette vente. Je parle des transactions qui sont absolument sans lien de dépendance.

Par conséquent, la proposition fondamentale envisage globalement les dispositions de roulement existantes, cherche à déterminer les ventes qui sont de fait réalisées sans lien de dépendance et prévoit leur imposition au moment où se fait la vente.

**M. Gillespie:** Est-ce que les propositions avaient pour objet de diminuer le taux d'incidence des amalgamations, des prises de contrôle et des concentrations de sociétés ou était-ce le but que vous aviez dans l'esprit ou était-ce encore la politique?

**M. Morris:** Non. Je ne vois pas comment je pourrais en dire davantage sur ce point-là.

**M. Gillespie:** Non. Je crois qu'un simple «non» est suffisant.

**Le sénateur Godfrey:** On pourrait faire suivre ce qui vient de se dire par la question «pourquoi?». Est-ce que vous ne consultez pas le Ministère de la consommation et des corporations lorsqu'il s'agit de monopoles, d'amalgamations et le reste? Toutes ces réalités sont reliées entre elles.

**M. Morris:** Il y a eu quelques échanges de correspondance entre les deux ministères, naturellement, mais je crois que l'objectif visait, en réalité, à mettre les transactions sensiblement pareilles sur le même pied. Si je vends mes actions à la bourse et que je réalise un gain et que je paie de l'impôt sur la transaction, pourquoi l'impôt doit-il être reporté dans le cas d'une vente différente faite sans lien de dépendance?

**Le sénateur Godfrey:** Eh bien, dans un cas vous obtenez de l'argent tandis que dans l'autre vous obtenez un titre qui peut soit prendre de la valeur, soit en perdre, ne sachant pas vraiment combien vous avez fait sur la transaction jusqu'au jour où vous vendez le titre. C'est là sûrement l'explication bien simple.



[Text]

**Mr. Morris:** If I am a stockholder and wish to maintain a portfolio of Canadian equities and from time to time I sell them—switch my stocks around—under that assumption I would want to invest as much as possible in Canadian equities, but I face tax on the sale, whereas if I happen to hold a stock that is the subject of a reorganization, under the pre-budget circumstance, I would receive in exchange a very different type of security and not pay tax.

**Senator Godfrey:** Usually one that is imposed upon you because of a reorganization with which you have had nothing to do, really, but you certainly receive security of a company you have never heard of and which you might decide you do not want to sell. Yet you have to pay tax, whereas when you go into the market, you make a conscious choice and pick out the stock you want.

**Mr. Morris:** In many of the cases that I have seen, shareholders are offered cash and are also offered things that are not entirely the same as cash but are not really entirely the same as common stock—debt-type securities. My suspicion is that many shareholders would prefer to take the debt-type security, the preferred share, rather than to take the cash, because the difference between the two is the tax.

**Senator Godfrey:** Yes. I could see that you might very well block that particular approach with one that is the equivalent of getting cash, which means that it should therefore be taxable. You did not go about it that way, however. Even if the shareholder gets a common share, he is going to be taxed.

**Mr. Morris:** That is correct. I think I should emphasize that, in the December 18 announcement made by the minister, he had referred to the control test. He received many representations on these proposals and, in speaking of the control test, had indicated that there were some difficulties with it. For example, it did not permit a roll-over—a tax deferral in circumstances where enterprises were combining; that is, enterprises of relatively equal size. The minister pointed out that one of the reasons for the delay in implementation, besides the fact that these transactions are complicated and it is appropriate to have a long implementation delay, is that he wanted this matter to be studied further. My suspicion, therefore, is that there will be some changes to this measure so as to address the particular point that the minister identified in the December 18 release.

I think it is a proposal that depends upon which way you read it. You can read it and say, "Oh, my God, these are all reorganizations!" Or you can read it and say, "No, this has to do with arm's length sales. There is a concern about business combinations. What would be the result of that?" It may be, and I think it is, a narrower proposal than that which one might deduce from a quick reading, which may result in the thought, "reorganization—roll-overs are gone."

[Traduction]

**M. Morris:** Si je suis un actionnaire et que je désire conserver un portefeuille de valeurs canadiennes et en vendre de temps en temps, c'est-à-dire varier le contenu du portefeuille, dans l'hypothèse où je voudrais investir le plus possible dans des valeurs canadiennes et que, de ce fait, je sois dans l'obligation de verser de l'impôt sur la vente, tandis que s'il m'arrive de posséder une valeur qui se rattache à une réorganisation, selon les circonstances existant avant le budget, je recevrais en échange un type de titre bien différent et je ne verserais pas d'impôt.

**Le sénateur Godfrey:** C'est habituellement une valeur qui vous est imposée en raison d'une réorganisation où vous n'avez réellement joué aucun rôle mais vous recevez certainement un titre d'une entreprise dont vous n'avez jamais entendu parler et que vous pouvez décider de ne pas vouloir le vendre. Et encore vous devez verser de l'impôt tandis que lorsque vous avez recours au marché vous faites consciemment votre choix et vous choisissez l'action que vous voulez.

**M. Morris:** Dans plusieurs cas que j'ai vus, on offre de l'argent aux actionnaires et on leur offre aussi des choses qui ne sont pas entièrement identiques à de l'argent mais qui ne sont pas entièrement identiques à des actions communes, soit des titres d'endettement assimilés. Je soupçonne que plusieurs actionnaires préféreraient choisir des titres d'endettement assimilés, une action privilégiée plutôt que de l'argent, parce que la différence entre les deux est la question de l'impôt.

**Le sénateur Godfrey:** Oui. Je me rends compte que vous pourriez très bien faire obstacle à cette façon particulière de faire les choses en proposant une méthode qui équivaut à recevoir de l'argent, ce qui voudrait dire que le montant deviendrait imposable. Vous ne vous êtes cependant pas pris de cette façon. Même si l'actionnaire reçoit une action commune, il va être assujéti à l'impôt.

**M. Morris:** C'est exact. Je crois que je devrais faire remarquer que le ministre, dans son annonce du 18 décembre, a fait référence au test de contrôle. Il a reçu de nombreuses observations concernant ces propositions et, lorsqu'il a parlé du test de contrôle, il avait indiqué qu'il se présentait certaines difficultés dans son application. Par exemple, ce test ne permettait pas de roulement—c'est-à-dire un report d'impôt dans les circonstances où les entreprises s'unissaient; c'est-à-dire, des entreprises de taille relativement égale. Le ministre a fait remarquer que l'une des raisons du retard à le mettre en œuvre, à part le fait que ces transactions sont compliquées et qu'il est approprié de prévoir un long délai de mise en œuvre, est qu'il voulait que cette question soit étudiée davantage. Par conséquent, je soupçonne qu'il va y avoir des modifications de cette mesure qui tiendront compte de ce point particulier dont le ministre a parlé dans son communiqué du 18 décembre.

Je crois qu'il s'agit d'une proposition dont le sens dépend de la façon dont on la lit. Vous pouvez la lire et dire, «Oh, Mon Dieu, ce sont toutes des réorganisations!» ou vous pouvez la lire et dire, «Non, cela se rattache à des ventes faites sans lien de dépendance. Il existe une préoccupation concernant les fusions d'entreprises. Quels seront les résultats de telles actions?» Il se peut, et je crois qu'il en est ainsi, qu'il s'agisse d'une proposition plus étroite que celle que l'on pourrait déduire à partir

[Text]

**Mr. Gillespie:** The effect of the proposal is to accelerate revenue to the federal fisc. Was this the purpose of this proposal? Was it a revenue-taking measure?

**Mr. Poddar:** No, this was really part of a series of changes designed to make the tax system apply more appropriately where it should. The revenue gained from this proposal might have been small, but still, if the deferral that was provided was inappropriate—if it was altering the choices of individuals for no valid economic reasons—then consideration had to be given to whether it should be continued or modified.

**The Chairman:** Mr. Poddar, what these changes do, in effect, is to force the people in take-over situations, for example, where they might be in violation of the change, to find some other way of doing it. You do not gain any tax revenue—none that you estimated—by doing this?

**Mr. Poddar:** We have not estimated any revenue gain from this change in our budget papers.

**The Chairman:** In other words, it is uncertain as to whether there will be any revenue gained?

**Mr. Poddar:** Yes.

**The Chairman:** That is so because if you chase taxpayers out of a practice, it means that, unless they find some other route, you are not going to have any gain in tax revenue.

**Mr. Poddar:** This is true about all tax changes. Taxpayers will do everything they can to minimize their liability.

**The Chairman:** That has been a general law statement, has it not?

**Mr. Poddar:** Yes.

**The Chairman:** There is nothing wrong with it.

**Mr. Poddar:** That is absolutely correct. I presume that, in this case, the opportunities for avoidance or minimization could be more or less than in other cases. The goal, however, is that the laws should be written in a manner such that the tax is payable when Parliament intends it to be paid.

**The Chairman:** I am thinking of Mr. Jenkins' statement when, in talking about the limitations under which they were operating in setting the budget tax changes, he said that they were fixed with the knowledge that they had to produce additional tax revenue, and find it wherever they could. The change in this case was not inspired or stimulated by this direction, is that right?

[Traduction]

d'une lecture rapide et qui pourrait susciter cette pensée, «réorganisation—les roulements sont chose du passé.»

**M. Gillespie:** La proposition a pour effet d'accélérer la rentrée des recettes au fisc fédéral. Était-ce là l'objet de cette proposition? S'agissait-il d'une mesure destinée à prélever des recettes?

**M. Poddar:** Non, cette proposition faisait partie en réalité d'une série de modifications destinées à permettre que le système fiscal s'applique d'une façon plus appropriée dans les cas où il le doit. Les recettes provenant de cette proposition auraient pu être faibles mais quand même, si le report qu'elle rendait possible n'était pas approprié—et s'il modifiait les choix du particulier sans aucune bonnes raisons économiques—alors il fallait se demander si elle devait être maintenue ou modifiée.

**Le président:** M. Poddar, les changements que cette proposition apporte auront pour effet de forcer les gens mêlés à des prises de contrôle, par exemple, dans les cas où ils violeraient la modification, à rechercher un autre moyen de le faire. Ainsi vous n'obtenez pas d'augmentation de recettes fiscales—du moins alors qu'il a fait l'objet d'une estimation—en procédant ainsi?

**M. Poddar:** Nous n'avons pas fait d'estimation d'aucune augmentation de recettes par suite de cette modification dans nos documents budgétaires.

**Le président:** En d'autres termes, il n'est pas certain qu'il y ait augmentation de recettes?

**M. Poddar:** Oui.

**Le président:** Il en est ainsi parce que si vous empêchez les contribuables d'exercer une activité, cela veut dire que, à moins qu'ils ne trouvent un autre moyen quelconqué, que vous n'allez pas connaître d'augmentation de recettes fiscales.

**M. Poddar:** Il en est ainsi à propos de presque toute modification fiscale. Les contribuables font tout ce qui est possible pour minimiser leur responsabilité fiscale.

**Le président:** Ne s'agit-il pas là d'un énoncé de droit général?

**M. Poddar:** Oui.

**Le président:** Il n'y a rien de mal à cela.

**M. Poddar:** C'est absolument exact. Je suppose que, dans ce cas-ci, les possibilités d'éviter ou de minimiser sa responsabilité pourraient être plus ou moins nombreuses que dans d'autres cas. L'objectif, cependant, est que les lois doivent être rédigées de façon que l'impôt doit être versé lorsque le Parlement veut qu'il le soit.

**Le président:** Je pense à la déclaration de M. Jenkins lorsqu'il a parlé à propos des limites à l'intérieur desquelles ils devaient manœuvrer lorsqu'il s'agissait de fixer les modifications fiscales budgétaires. Il a déclaré qu'elles étaient établies en pleine connaissance de fait qu'elles devaient produire des recettes fiscales additionnelles et qu'on devait les trouver où il était possible de les trouver. La modification faite dans ce cas-ci n'a été ni inspirée ni suscitée par cette orientation, est-ce exact?



[Text]

**Mr. Poddar:** It was not. The revenue considerations were not dominant in the design of these measures.

**Senator Godfrey:** It is my recollection that these roll-over provisions developed over the course of the years after a great deal of consultation with members of the professions, accountants, lawyers, the business community, and so forth. There was all kinds of input regarding these provisions and they arose out of the wisdom of eight or nine years of study. Then suddenly, without any outside consultation and because of budget secrecy and so forth, the present group decides that those people were all nuts for eight or nine years. The attitude seems to be to just throw that experience aside and say, "Well, we know better and we are going to say that this is not right and proper."

If you could say that you could gain \$100 million out of these changes, or something to that effect, it might be different.

**The Chairman:** Senator Godfrey, what you are saying is that suddenly what was the blessing of the department on these transactions became a condemnation of the practice.

**Senator Molson:** In the meantime, in the United States, the tax-free roll-overs roll on, don't they?

**The Chairman:** Yes.

**Senator Molson:** That puts us, once again, in a slightly disadvantageous position in that respect.

**Senator Godfrey:** I can see your argument. You have to balance one thing against the other. However, I do not see why, without public consultation, these measures should have been reversed.

**Senator Manning:** Mr. Chairman, it seems to me that there is another aspect of this, from the revenue standpoint. Many of these amalgamations that are taking place today are almost issues of survival for some of these companies. They are amalgamated because, perhaps, individual companies are too small or haven't the strength to survive in the present economic climate.

It would seem to me, from the standpoint of the government's interest in overall revenue, that it is far better to create a tax situation that facilitates amalgamations and roll-overs without tax penalties by reason of process if the result will be the preservation of that enterprise, which will go on generating tax revenue. If you make these things as difficult as you can make them, as a result of which some of these groups, at least, go to the wall, you have not only put the company out of business but, from a revenue standpoint, you have eliminated the source of public revenue.

It seems to me that this is an awfully short-sighted approach to the whole issue, having regard to the concern about the increase in revenue, apart altogether from the preservation of

[Traduction]

**M. Poddar:** Elle ne l'a pas été. Les considérations de recettes n'étaient pas prédominantes lors de la conception de ces mesures.

**Le sénateur Godfrey:** Je crois me souvenir que ces dispositions de roulement ont été mises au point au cours d'un certain nombre d'années après des consultations nombreuses avec les membres des professions—comptables, avocats, le monde des affaires et ainsi de suite. Toutes sortes de contributions ont été faites à ces dispositions et elles ont été établies d'une façon conforme à la sagesse acquise par suite de huit ou neuf années d'étude. Et tout à coup, sans aucune consultation avec les gens de l'extérieur en raison du caractère secret du budget et pour d'autres raisons, le groupe actuel décide que ces gens ont tous fait de la folie durant huit ou neuf années. Cette attitude semble indiquer que toute l'expérience acquise est mise de côté et que l'on dise, «Eh bien, nos connaissances sont meilleures et nous allons affirmer que cela n'est pas bien et approprié.»

Si vous pouviez dire que vous pouviez obtenir 100 millions de dollars par ces modifications, ou quelque chose de semblable, cela pourrait être différent.

**Le président:** Sénateur Godfrey, ce que vous dites c'est que subitement l'approbation que donnait le ministère à ces transactions s'est transformée en une condamnation de la pratique.

**Le sénateur Molson:** Dans l'entre-temps, aux États-Unis, les roulements en franchise d'impôt se continuent, n'est-ce pas?

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Molson:** Encore une fois, nous nous trouvons dans une position légèrement désavantageuse à ce sujet.

**Le sénateur Godfrey:** Je comprends votre point de vue. Il s'agit de chercher un équilibre entre deux choses. Cependant, je ne vois pas pourquoi ces mesures ont été renversées sans que l'on consulte le public.

**Le sénateur Manning:** Monsieur le président, il me semble qu'il y a un autre aspect à traiter du point de vue des recettes. Bon nombre de ces fusions qui ont lieu aujourd'hui constituent presque des questions de survie dans le cas de certaines de ces sociétés. Elles se fusionnent parce que, peut-être, les sociétés particulières sont trop petites ou parce qu'elles n'ont pas la capacité de survivre dans le climat économique actuel.

Du point de vue de l'intérêt du gouvernement dans les recettes globales, il me semble qu'il est bien mieux de créer une situation fiscale qui facilite les fusions et les roulements sans l'imposition d'une pénalité fiscale simplement en raison du processus si le résultat doit conduire à la conservation de cette société qui continuera de produire des recettes fiscales. Si vous rendez les choses aussi difficiles que vous pouvez le faire, et si, par suite de cette action, certains de ces groupes, au moins, se trouvent dans une situation sans issue, vous allez non seulement obliger la compagnie à ne plus faire d'affaire mais, du point de vue des recettes, vous avez supprimé une source de recettes publiques.

Il me semble que ce soit là une façon imprévoyante d'aborder toute cette question si l'on se préoccupe d'augmenter les recettes, sans mentionner la conservation d'une économie aussi



[Text]

the most active economy possible by maintaining companies, whether they be single entities or amalgamated with others.

**Mr. Morris:** I think the senator is describing precisely the type of circumstance that led to the minister's announcement on December 18, where he recognized that there were difficulties with the control test.

The combination of companies with a view to continuing a business enterprise where, in the absence of that combination, there would be continuing difficulties for both companies that might be overcome as a result of the reorganization, is the type of circumstance that the minister is trying to look at in order to ensure that this type of practice is not disrupted by virtue of the measure.

Perhaps I could just read what was included in the December 18 announcement:

The control tests set out in the budget measures may have the effect of imposing a tax on capital gains where shares are disposed of in the course of a reorganization leading to a business combination or pooling of interest. This type of reorganization is not unusual, particularly for smaller corporations wanting to join their business assets and operations.

I believe it is recognized that the control test is too severe in those circumstances. The purpose of the delay in the implementation date is to afford time to study these measures in order to ensure that the bona fide business combinations are not disrupted as a result of these measures.

**The Chairman:** It becomes important that as and when a decision is made the parliamentary process will be able to deal with it. In other words, it will not just be an extension of the rules that are projected now. Is that what is meant by the minister's looking at it and delaying its coming into force?

**Mr. Morris:** Yes, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Is that all it means? The provision proposed in the budget still remains, but the implementation is postponed for a period of time. Is that it?

**Mr. Morris:** No, Mr. Chairman, it does not mean that. There are two objectives. First of all, there is the objective to delay the implementation date to afford a proper transition for those transactions that were under way at budget. The second objective is to recognize the difficulties with the control test proposal, and to afford time to study that and come up with a new and modified proposal to allow for business combinations.

**The Chairman:** That does not deal with the crux of my question, which was whether the parliamentary process would be available so that Parliament could consider whether the proposals do what the minister obviously thinks is needed, before what is in the budget now is implemented.

**Mr. Gillespie:** In other words, it won't be by regulation.

[Traduction]

active que possible en permettant aux sociétés de survivre, soit comme entités particulières ou comme parties d'une fusion avec d'autres.

**M. Morris:** J'estime que le sénateur décrit précisément le genre de situation qui a conduit le ministre à faire l'annonce du 18 décembre dans laquelle il reconnaît qu'il se posait des difficultés dans l'application du test de contrôle.

La fusion d'entreprises ayant en vue la survie d'une entreprise commerciale où, en l'absence d'une telle fusion, il se poserait des difficultés pour chacune de ces entreprises qui pourraient être résolues par une réorganisation, est le genre de circonstance que le ministre tente d'étudier afin de faire en sorte que ce genre de pratique ne soit pas perturbé en raison de la mesure.

Me serait-il permis de lire seulement ce qui figurait dans l'annonce du 18 décembre:

Les tests de contrôle énoncés dans les mesures budgétaires peuvent avoir pour effet de donner lieu à un impôt sur les gains en capital dans les cas où les actions sont aliénées au cours d'une réorganisation résultant en une fusion d'entreprise ou d'une mise en commun des intérêts. Ce type de réorganisation n'est pas inhabituel, en particulier dans le cas des petites entreprises qui veulent mettre en commun leurs actifs et leurs opérations commerciales.

Je crois qu'il est reconnu que le test de contrôle est trop rigoureux dans ces circonstances. La raison de la remise à plus tard de la date de la mise en œuvre est de gagner du temps pour étudier ces mesures afin de faire en sorte que les véritables fusions d'entreprises ne soient pas perturbées.

**Le président:** Il est important que lorsqu'une décision sera prise que le mécanisme parlementaire ait l'occasion de l'étudier. En d'autres termes, ce ne sera pas seulement une extension des règles que l'on projette maintenant. Est-ce que c'est cela que l'on veut dire en affirmant que le ministre l'étudie et qu'il retarde sa mise en vigueur?

**M. Morris:** Oui, Monsieur le Président.

**Le président:** Est-ce que c'est tout ce que cela veut dire? La disposition proposée dans le budget reste mais sa mise en œuvre est remise à plus tard. Est-ce que c'est cela?

**M. Morris:** Non, Monsieur le Président, ce n'est pas ce que cela veut dire. Il y a deux objectifs. En premier, il s'agit de remettre à plus tard la date de mise en œuvre afin de permettre une transition appropriée dans le cas des transactions qui étaient en train de se faire au moment du budget. En deuxième lieu, il s'agit de reconnaître les difficultés que comporte la proposition de test de contrôle et de permettre de disposer d'assez de temps pour étudier cela et de proposer un nouveau texte modifié qui tiendrait compte des fusions d'entreprises.

**Le président:** Mais cela ne touche pas à l'essentiel de ma question qui consistait à savoir si le mécanisme parlementaire serait disponible afin que le Parlement puisse déterminer si les propositions font bien ce que le ministre s'imagine être nécessaire avant que ne soit mis en œuvre ce que contient le budget.

**M. Gillespie:** En d'autres termes, ce ne sera pas par le truchement d'un règlement.

[Text]

**Mr. Poddar:** No. These are changes in the legislation. These are items that the minister had undertaken to put before the parliamentary committee for review. You are reviewing them right now and any suggestions you make will be welcomed by the minister in developing the new proposal.

**The Chairman:** Any treatment of that problem will be by legislative process.

**Mr. Poddar:** Yes.

**The Chairman:** Senator Manning, did you get an answer?

**Senator Manning:** I had an answer, Mr. Chairman, but I am puzzled by the thinking of the department. Surely in times when economic conditions are as they are today the thrust of the Finance Department should be to adjust the tax system to facilitate amalgamations and take-overs for the preservation of companies rather than doing anything that would work in the other direction. When companies are put out of business, not only is there a loss of corporation tax to the treasury, but in many instances there is a loss of jobs for many people, which in turn means a loss of personal income tax, and that goes right down the line. If this type of encouragement—if you want to call it encouragement—that we have seen over the last ten years, which is now being changed, was desirable and a good thing in buoyant economic times, when companies did not have too much difficulty surviving under almost any set of circumstances, surely that encouragement is far more important today than it ever was in years past. It seems to me that this is the worst time to be making changes of this kind. That is my feeling.

**Senator Walker:** Hear, hear.

**Mr. Morris:** I think the department recognizes that concern. I was not trying to evade your question, Senator Manning, but trying instead to describe what my understanding is of the purpose of those words included in the December 18 announcement, which are really to look at business combinations to ensure that business combinations are not impeded as a result of the roll-over provisions in circumstances in which they really are pooling-of-interest types of combinations.

**Senator Manning:** Wouldn't it be simpler just to leave it alone?

**Mr. Morris:** I don't believe so, because, while there was a great deal of consultation leading up to the preparation and modification of those rules back in May, 1974, when they were expanded, I was involved in some of those consultations and I know that on both sides, on the side of the department and on the side of the professional outside consultants, not much consideration was given to the possible evolution of those rules. In recent years that evolution has led to the allowance of roll-overs for all sorts of transactions that are in fact sales of preferred shares and debt-type securities. I believe that that aspect of the roll-over provisions is inappropriate.

[Traduction]

**M. Poddar:** Non. Il s'agit de modifications à faire dans la législation. Il y a des articles que le ministre s'était engagé à mettre devant le comité parlementaire pour étude. Vous êtes présentement à étudier ces articles et toute suggestion que vous faites sera bien reçue du ministre pour mettre au point la nouvelle proposition.

**Le président:** Tout traitement de ce problème se fera par la voie législative.

**M. Poddar:** Oui.

**Le président:** Sénateur Manning, est-ce que cela répond à votre question?

**Le sénateur Manning:** On m'a bien donné une réponse, Monsieur le Président, mais je suis intrigué par la façon de penser du ministère. Sûrement en un temps où les conditions économiques sont ce quelles sont aujourd'hui, l'action du Ministère des finances devrait consister à adapter le système fiscal de façon à faciliter les fusions et les prises de contrôle destinées à préserver les entreprises plutôt que de faire quoi que ce soit qui aurait des conséquences orientées dans un autre sens. Lorsque les entreprises doivent cesser de faire des affaires, non seulement, y a-t-il une perte d'impôt sur les sociétés pour le trésor mais dans plusieurs cas beaucoup de gens perdent leur emploi, ce qui veut dire également une perte d'impôt sur le revenu personnel et cela se répercute sans fin. Si ce genre d'encouragement, si vous voulez appeler ça de l'encouragement, que nous avons connu au cours des dix dernières années, et que l'on modifie présentement, était souhaitable et constituait une bonne affaire en des temps de prospérité économique, où les entreprises n'avaient pas beaucoup de difficulté à survivre quelles que soient les circonstances, sûrement il est beaucoup plus important aujourd'hui de prodiguer cet encouragement, plus qu'il ne l'a jamais été dans les années passées. Il me semble que c'est le pire moment pour faire des modifications de ce genre. Voilà ce que je pense.

**Le sénateur Walker:** Bravo, Bravo!

**M. Morris:** Je crois que le ministère tient compte de cette préoccupation. Je ne tentais pas de contourner votre question, Sénateur Manning, mais j'essayais plutôt de vous dire comment je comprends les raisons des mots employés dans l'annonce du 18 décembre qui veulent dire que l'on étudie les fusions d'entreprises afin qu'elles ne soient pas perturbées par suite des dispositions de roulement dans les cas où elles sont vraiment des fusions du type de mise en commun des intérêts.

**Le sénateur Manning:** Ne serait-il pas plus simple de laisser les choses comme elles le sont?

**M. Morris:** Je ne le crois pas parce que, même avec le grand nombre de consultation qui a donné lieu à la préparation et à la modification de ces règles en mai 1974 lorsqu'elles ont été étendues, j'ai participé à certaines de ces consultations et je sais que des deux côtés, celui du ministère et celui des consultants professionnels de l'extérieur, on n'a pas étudié beaucoup l'évolution possible de ces règles. Au cours des années récentes, cette évolution nous a conduit à admettre des roulements pour toute sorte de transactions qui sont en fait des ventes d'actions privilégiées et des titres d'endettement assimilés. Je crois que cet aspect des dispositions de roulement n'est pas approprié.



[Text]

**Senator Godfrey:** Suppose we agree with that; why did you go further?

**Mr. Morris:** We went further because the path we were on was one of trying to define what among these roll-over provisions are the arm's length sales, and that is a difficult thing to establish. If a company nine times larger than another one merges with that smaller company, there is a tremendous dilution for the fellow who is taken over. He has no control over what continues in the enterprise subsequently. That seems to me to be a sale. One might argue, though, that because in that circumstance the shareholder of the small company continues to have a common stock interest he really has not sold in the normal sense. But those are difficult lines to establish, and the objective was to try to define an arm's length sale.

There is also a wide variety of preferred shares. The more mechanical, unfortunately, the rules become, let's say in an attempt to define a preferred share, the more vulnerable they are to experts such as our witnesses over there, who make a fortune fooling around with those words.

**The Chairman:** Plus the departmental officials.

**Senator Lang:** A moment ago you said the switch from, say, a common share to some other form of security was inappropriate. That is the word you used: inappropriate. What do you mean by "inappropriate"? I think that switch is very appropriate.

**Mr. Morris:** I did not mean inappropriate in the sense of distasteful or bad. I meant that to grant a tax deferral in respect of a change from a risk-type security to a debt-type security strikes me as being inappropriate.

**Senator Lang:** For what? For the exchequer?

**Mr. Morris:** Yes, and in terms of neutrality vis-à-vis all other taxpayers. If I sell an asset and take a debt-type security back, there is recognition of a disposition at that time; but why is it that when I take a security that is very close to debt, a retractable preferred share, for example, there is none? I think that raises the question whether the roll-over provisions that we have under the existing rules are consistent with those provisions that apply generally to other sales. By saying "inappropriate" I was really questioning whether these rules are consistent with the general rules under the income tax law with respect to disposition of assets, recognition of the disposition and taxation of the gain.

**Mr. Gillespie:** Perhaps we could use an example. One of the proposals is to eliminate section 85.1, which allows a tax-free transaction in the case of a share-for-share exchange. You are saying that if a common share is exchanged for a preferred

[Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** Supposons que nous soyons d'accord sur ce point; pourquoi êtes-vous encore allés plus loin?

**M. Morris:** Nous sommes allés plus loin parce que la voie sur laquelle nous nous trouvions nous permettait de tenter de définir lesquelles de ces dispositions de roulement constituaient des ventes sans lien de dépendance, et ce fait est vraiment difficile à établir. Si une entreprise neuf fois plus grande qu'une autre se fusionne avec la plus petite de ces deux-là, il s'ensuit une dilution immense pour celle qui fait l'objet de la prise de contrôle. Elle n'a aucun contrôle sur ce qui se continue ultérieurement dans l'entreprise. Cela me semble être une vente. On pourrait toujours soutenir, cependant, qu'en raison du fait que l'actionnaire d'une petite entreprise continue d'avoir un intérêt sous la forme d'actions communes il n'a pas fait une vente dans le sens normal du terme. Il est difficile d'établir de telles limites et l'objectif à atteindre consistait à essayer de définir une vente sans lien de dépendance.

Il existe une grande diversité d'actions privilégiées. Malheureusement, plus les règles deviennent d'une application mécanique, par exemple lorsqu'il s'agit de définir ce qu'est une action privilégiée, plus vulnérables elles sont pour les experts comme nos témoins là-bas qui font une fortune simplement en se servant de ces mots de diverses façons.

**Le président:** Il faut aussi ajouter les responsables ministériels.

**Le sénateur Lang:** Il y a quelques instants vous avez dit que le fait de passer, mettons, d'une action commune à une autre forme de titre n'est pas approprié. C'est là le mot que vous avez utilisé: pas approprié. Que voulez-vous dire par ces mots «pas approprié»? Je crois que ce passage d'une forme à l'autre est très approprié.

**M. Morris:** Je n'ai pas voulu employer les mots «pas approprié» dans le sens de «mauvais goût» ou de «mal». J'ai voulu dire qu'en accordant un report d'impôt concernant la transformation d'un titre de risque assimilé en un titre d'endettement assimilé me paraît être pas approprié.

**Le sénateur Lang:** Pourquoi? Pour le trésorier?

**M. Morris:** Oui, et du point de vue de la neutralité vis-à-vis tous les autres contribuables. Si je vends un article et accepte en retour un titre d'endettement assimilé, il y a là reconnaissance d'une aliénation à ce moment-là; mais pourquoi, lorsque j'accepte un titre qui se rapproche étroitement d'un endettement, une action privilégiée qui peut-être retirée par exemple, n'y en a-t-il pas? Je crois que nous devons nous poser la question de savoir si les dispositions de roulement qui s'appliquent selon les règles existantes sont compatibles avec les dispositions qui s'appliquent en général aux autres ventes. En employant les mots «pas approprié», je me demande réellement si ces règles sont compatibles avec les règles générales d'application de la Loi de l'impôt sur le revenu concernant les aliénations d'actifs, la reconnaissance du fait de l'aliénation et de l'imposition du gain.

**M. Gillespie:** Nous pourrions peut-être utiliser un exemple. L'une des propositions vise à supprimer l'article 85.1 qui permet une transaction en franchise d'impôt dans le cas d'un échange action pour action. Vous dites que si une action



[Text]

share, or for something other than a common share, that may be inappropriate. But there are a lot of share-for-share exchanges that result in an exchange of the same type of security, namely common shares. Would you foresee perhaps modifying your proposal to eliminate completely share-for-share exchange-tax-free roll-overs?

**Mr. Morris:** I foresee modification to all the budget proposals on reorganizations in order to accomodate business combinations. I think that a share-for-share exchange between two companies—let us say ones that are of relatively equal size where all shareholders receive common stock—is a much different circumstance from that where a small company is taken over on a share-for-share exchange and the shareholders of the small company receive retractable preferred stock. So I think in the study of the matter that the minister referred to on December 18th, it will be necessary to look at business combinations, whether they arise under Section 85.1, share-for-share exchanges or wherever they arise, and make sure that the outcome of the study is reflected everywhere.

**The Chairman:** Mr. Morris, you talk about what you foresee in the way of change. Do you foresee in that change limiting features or broadening features?

**Mr. Morris:** I think that there will be a wider range of roll-overs available than were proposed in the budget.

**The Chairman:** Is that part of what the minister proposes to study?

**Mr. Morris:** Yes, Mr. Chairman.

**Senator Godfrey:** You mentioned companies of comparable size and then you went on to mention small companies receiving retractable stock. I do not see why the size of the company should make any difference at all. What about small companies that receive ordinary common shares? Should size be a criterion there?

**Mr. Morris:** I think it should be to a certain degree. I am not quite sure to what extent it should be an important criterion, but where a small company is taken over by a large company, the shareholders of the small company do not have nearly the degree of influence and the enterprise does not continue to be nearly the same as what it was previously.

**Senator Godfrey:** But surely, that is irrelevant, particularly with regard to the minority shareholders of a company, who probably have no say at all in any event. They do not want to pay tax at that time. Why should they pay tax until they decide to sell the shares of the company? And this way, if the shares go down in the meantime, they will not pay as much tax and if the shares have gone up, then, of course, the taxes will go up. We have all heard of cases where people have bought

[Traduction]

commune est échangée contre une action privilégiée, ou pour un titre autre qu'une action commune, cela peut ne pas être approprié. Mais il se produit de nombreux échanges action pour action qui donne lieu à un échange d'un même type de titre, soit des actions communes. Est-ce que vous pourriez prévoir peut-être de modifier votre proposition pour supprimer complètement les roulements en franchise d'impôt concernant les échanges action pour action?

**M. Morris:** Je vois qu'il faudra apporter des modifications à toutes les propositions budgétaires sur les réorganisations afin de répondre à toutes les fusions d'entreprises. Je crois qu'un échange action pour action entre deux sociétés—et je parle de deux sociétés qui sont d'une taille relativement égale où tous les actionnaires reçoivent des actions communes—constitue un cas bien différent de celui d'une petite entreprise qui fait l'objet d'une prise de contrôle selon un échange action pour action et où les actionnaires de la petite entreprise reçoivent des actions privilégiées qui peuvent être retirées. Je pense donc que dans l'étude de la question dont le ministre a fait référence le 18 décembre qu'il sera nécessaire d'étudier les fusions d'entreprises, qu'elles se fassent aux termes de l'article 85.1, selon des échanges action pour action ou quel que soit l'endroit où elles se font, et s'assurer que le résultat de l'étude tienne compte de tous les cas.

**Le président:** M. Morris, vous parlez de ce que vous prévoyez dans le domaine des modifications. Est-ce que vous entrevoyez dans cette modification des éléments limitatifs ou des éléments d'élargissement?

**M. Morris:** Je crois qu'il existera une plus grande variété de roulements disponibles qu'il n'en était proposé dans le budget.

**Le président:** Est-ce que c'est cela que le ministre se propose d'étudier?

**M. Morris:** Oui, monsieur le Président.

**Le sénateur Godfrey:** Vous avez mentionné les sociétés de taille comparable et ensuite vous êtes passé à de petites entreprises qui reçoivent des actions qui peuvent être retirées. Je ne vois pas pourquoi la taille d'une entreprise doit rendre les choses différentes. Et que se passe-t-il quand des petites entreprises reçoivent des actions communes ordinaires? Est-ce que la taille doit constituer un critère dans ce cas-ci?

**M. Morris:** Je crois qu'elle doit être un critère jusqu'à un certain point. Je ne suis pas tout à fait certain dans quelle mesure cet élément doit constituer un critère important mais lorsqu'une petite entreprise fait l'objet d'une prise de contrôle par une grande, les actionnaires de la petite entreprise ne disposent pas tout à fait du degré d'influence voulu et l'entreprise ne continue pas d'être tout à fait ce qu'elle était précédemment.

**Le sénateur Godfrey:** Mais sûrement, cela n'a pas de rapport, surtout en ce qui concerne les actionnaires minoritaires d'une société qui n'ont probablement rien à dire de toute façon. Ils ne veulent pas verser l'impôt à ce moment-là. Pourquoi paieraient-ils l'impôt avant le moment où ils décident de vendre les actions de la société? Et de cette façon, si les actions perdent de leur valeur entretemps, ils ne paieront pas autant d'impôt et si les actions augmentent en valeur, alors,

[Text]

shares and paid the tax on those shares, and then the bottom suddenly falls out of their market or employees exercise their stock options. When they go to the bank they are up to their neck, and then the bottom drops out and they buy, in some cases, in order to avoid capital gains.

**Mr. Morris:** I recognize your concern.

**Senator Godfrey:** I think that principle is wrong, although I can understand your other objections.

**Mr. Birk:** Mr. Morris, with regard to the reorganizations and the share-for-share exchanges, is this part of the overall change in principle and in philosophy to accelerate the realization of capital gain and include income for individuals and corporations as well? That is, it was not designed to eliminate any so called tax preferences that were discussed yesterday, but, rather, it is an extension of the elimination of the capital gains reserves and related accrued income and so on. Is it not part of that?

**Mr. Morris:** Yes. They all fall under the general topic of decelerating the degree of tax deferral and, in particular, those circumstances where there is undue delay in the deferral of tax.

**Mr. Gillespie:** Under the pre-budget rules, the general thrust was that a taxpayer could go through a tax-free reorganization as long as he didn't receive cash. If he received cash, then he was subject to tax. If he received something other than cash, such as a form of shares, he could defer. One of the problems that has been suggested by the November 12th budget measures is that under those proposals taxpayers will be subject to tax without having the cash in their hands. Do you have any answers for that problem?

**Mr. Poddar:** In many instances taxpayers were in fact given the choice. They could exchange their shares for cash or they could take a security. In that situation, the taxpayer exercises the option, and if he likes to receive securities in exchange, it is at his discretion. Would you want to delay the payment of tax in those situations?

**Mr. Gillespie:** Sometimes it isn't at his discretion.

**Mr. Poddar:** True, but there are really two sets of circumstances. In many cases taxpayers are given the choice of receiving cash in return or securities which are as good as cash.

**Mr. Gillespie:** If the taxpayer were to receive securities rather than cash and he had to pay his tax, presumably he would have to dispose of his securities.

**Mr. Poddar:** Yes.

**Mr. Gillespie:** So it comes down to no choice. It comes down to accepting cash.

[Traduction]

évidemment, les impôts augmenteraient. Nous avons tous entendu parler de cas où des gens ont acheté des actions et versé de l'impôt sur ces actions et, tout à coup, pour voir ensuite ces dernières perdrent soudainement leur valeur ou de cas où les employés exercent leur option d'achat d'actions. Lorsqu'ils vont à la banque, toutes les possibilités sont épuisées et ensuite les valeurs disparaissent et ils achètent, dans certains cas, d'autres valeurs afin d'éviter les gains en capital.

**M. Morris:** Je comprends très bien votre inquiétude.

**Le sénateur Godfrey:** Je pense que le principe est mauvais bien que je puisse comprendre vos autres objections.

**M. Birk:** M. Morris, en ce qui concerne les réorganisations et les échanges action pour action, est-ce que cela constitue une partie de la modification globale des principes destinée à accélérer les réalisations de gains en capital et à inclure le revenu des particuliers et des sociétés aussi? En d'autres termes, elle n'était pas destinée à supprimer toute prétendue préférence fiscale dont nous avons discuté hier mais il s'agit plutôt d'une extension de la suppression des réserves de gains en capital et des revenus accrus qui s'y rapportent et ainsi de suite. Est-ce qu'elle ne constitue pas une partie de cela?

**M. Morris:** Oui. Elle constitue toute une partie de la question générale du ralentissement du taux des reports d'impôt et, en particulier, du nombre de cas où il y a des retards anormaux dans le report de l'impôt.

**M. Gillespie:** Aux termes des règles en vigueur avant le budget, l'orientation générale était qu'un contribuable pouvait réaliser une réorganisation en franchise d'impôt tant qu'il ne recevait pas d'argent. S'il touchait de l'argent, il était alors assujéti à l'impôt. S'il recevait autre chose que de l'argent, comme un type d'action, il pouvait bénéficier d'un report. L'un des problèmes auquel touchent les mesures budgétaires du 12 novembre est qu'en vertu de ces propositions les contribuables seront assujéti à l'impôt sans avoir reçu efficacement de l'argent. Pourriez-vous apporter une solution à ce problème?

**M. Poddar:** Dans plusieurs circonstances, les contribuables pouvaient de fait faire leur choix. Ils pouvaient échanger leur action contre de l'argent ou ils pouvaient choisir de prendre un titre. Dans ces circonstances, le contribuable exerce une option et s'il préfère recevoir des titres en échange, c'est son droit. Est-ce que vous voudriez dans ces circonstances que le versement de l'impôt soit retardé?

**M. Gillespie:** Parfois, il n'a pas le choix.

**M. Poddar:** C'est exact mais il y a en réalité deux ensembles de circonstances. Dans plusieurs cas, les contribuables peuvent choisir de recevoir de l'argent en retour ou des titres qui valent bien de l'argent.

**M. Gillespie:** Si le contribuable devait recevoir des titres plutôt que de l'argent et qu'il devait verser son impôt, il lui faudrait peut-être vendre ses titres.

**M. Poddar:** Oui.

**M. Gillespie:** En réalité, il n'existe pas de choix. Il lui faut accepter de l'argent.



## [Text]

**Mr. Poddar:** This is the same as deferral of tax on interest income. If you voluntarily decide to delay the receipt of interest on an annuity or on a five year deposit for another five years, should the tax payment be delayed in those circumstances, or should the tax only be delayed in those limited set of circumstances where receiving cash will imply a substantial-ly different transaction?

**Mr. Birk:** Mr. Poddar, if a minority shareholder who has a share in a public corporation and who does not have much of a say in whether or not there will be a corporate takeover, receives in exchange for his original shares, shares from the other corporation, then he exchanges one piece of paper for another. He did not intend to sell the shares on the public exchange. He merely receives a piece of paper which has a certain value at that particular time. Why should he pay the tax at that time? He has not received any cash, so what is the reason for taxing him at that time?

**Mr. Poddar:** We have a society which is becoming increasingly cashless.

**Senator Molson:** That is certainly true.

**Mr. Poddar:** I think if you really go after the concept of receiving cash it would be very difficult to develop a set of rules which are consistent. This is what was happening in the case of capital gains reserves. Certain businesses and individuals were selling assets for which they were given a demand note, which is as good as cash. They could go to the bank and receive money immediately against the demand note. They did not really receive cash from the buyer but, rather, a security which, if used as collateral, meant that they could obtain money from the bank instantly. In some of these cases the taxpayers have no choice and the collection of taxes can impose hardship. In many cases transactions were being arranged in this fashion simply to delay the payment of tax. So you have to make a judgment as to whether those transactions are deserving of tax deferral.

**Mr. Birk:** That is a good question then. This committee has received submissions from associations which have pointed out the hardship created, particularly for the small businessman when he sells his business and is paid over a period of time rather than at the time of sale. In fact, this person is faced with paying the tax at that time and with getting the money to pay the tax.

**Senator Cook:** From a revenue point of view, the worst that can happen is a deferral of tax?

**Mr. Poddar:** But it is a deferral of a substantial benefit. I point out the CCA change we made in the budget. All it does is change the timing of the tax. It does not change the amount of the tax paid over the life of the business. If that deferral is of adverse consequence in that situation, I presume a deferral

## [Traduction]

**M. Poddar:** Ce cas est identique au report de l'impôt sur un revenu d'intérêt. Si vous décidez vous-même de retarder la réception de l'intérêt d'une rente ou encore d'un dépôt de cinq ans pour cinq autres années, est-ce que le versement d'impôt doit être retardé dans ces circonstances ou est-ce que l'impôt seulement doit être retardé dans ces ensembles limités de circonstances ou le fait de recevoir de l'argent fait supposer qu'il s'agit d'une transaction essentiellement différente?

**M. Birk:** M. Poddar, si un actionnaire minoritaire qui possède une action dans une société gouvernementale et qui n'a pas grand-chose à dire au sujet de l'acception ou du refus d'une prise de contrôle par une société, reçoit en échange de ses actions originales des actions de l'autre société, alors il échange un morceau de papier contre un autre. Il n'avait pas l'intention de vendre ses actions à la bourse. Il reçoit tout simplement un morceau de papier qui a une certaine valeur à ce moment-là. Pourquoi devrait-il verser de l'impôt à ce moment-là? Il n'a reçu aucun argent, et pourquoi lui prélèvera-t-on un impôt à ce moment-là?

**M. Poddar:** Notre société s'oriente de plus en plus vers une société sans argent.

**Le sénateur Molson:** Cela est exact, sans aucun doute.

**M. Poddar:** Je crois que si vous vous attachez réellement à définir le concept de réception d'argent il serait extrêmement difficile d'élaborer un ensemble de règles qui seraient systématiques. C'est bien ce qui se passait dans le cas des réserves de gains en capital. Certaines entreprises et particuliers vendaient des actifs et recevaient en retour un billet négociable à vue, ce qui est aussi bon que de l'argent. Ils pouvaient se rendre à la banque et recevoir immédiatement de l'argent en contrepartie de leur billet négociable à vue. Ils ne recevaient pas réellement de l'argent de l'acheteur mais, c'était plutôt un titre qui, utilisé comme sûreté, permettait d'obtenir de l'argent de la banque à l'instant même. Dans certains de ces cas, les contribuables n'ont pas le choix et la perception des impôts peut créer des difficultés. Dans plusieurs cas, les transactions se faisaient selon ces modalités simplement pour retarder le versement de l'impôt. C'est ainsi que vous devez porter un jugement consistant à se demander si ces transactions peuvent être assorties d'un report d'impôt ou non.

**M. Birk:** Voilà une bonne question alors. Le comité a reçu des observations de diverses associations qui ont attiré l'attention sur les difficultés créées, en particulier, au petit homme d'affaire lorsqu'il vend son entreprise et qu'il en reçoit le paiement au cours d'une période de temps plutôt qu'au moment de la vente. De fait, cette personne se trouve dans l'obligation de verser l'impôt à ce moment-là et doit s'arranger pour trouver l'argent nécessaire au paiement de l'impôt.

**Le sénateur Cook:** Du point de vue des recettes, le pire qui puisse arriver est un report d'impôt?

**M. Poddar:** Mais il s'agit-là du report d'un avantage important. J'attire votre attention sur la modification de la DPA que nous avons apportée au budget. Tout ce qu'elle comporte c'est un changement du moment d'application de l'impôt. Elle ne modifie pas le montant de l'impôt qui se paie durant la vie de



[Text]

which is of a relieving nature is of some value to the person who receives the deferral.

**Senator McIlraith:** That may be, but there is a counterpart to that. Consider the case Mr. Birk was putting forward of an individual taxpayer who has shares in a company where there is a compulsory takeover. He has no say in that at all. He receives a form of stock which will now become taxable. He has to produce the money to pay the tax on that. If he has no other source of income apart from a fixed salary, this may be a real hardship to him; as those who look at tax returns well know.

It can be interpreted as a benefit in that tax can be deferred, but it can also be interpreted as an injustice if the individual has to pay tax immediately and does not have the cash to pay it and he has to liquidate some capital investment. In some cases, this may be bonds or even Canada Savings Bonds which are a rather advantageous investment at this time. This individual may not have played any part in the transaction except as an involuntary recipient of one piece of paper in exchange for another. As you say, I can see that there may be a problem as to where you draw the line, but this situation should not be left out of consideration. I do not know how you should deal with it. It is a real problem for the people who find themselves in that position.

**Mr. Poddar:** The Canada Savings Bond is a very good example. Each year the government hears hundreds of complaints from taxpayers because they have purchased these compound interest bonds, and they would like to pay tax each year as opposed to paying tax—

**Senator McIlraith:** Do not leave the point I was talking about, which refers to the taxpayer who is having to raise money and whose salary does not provide the means for raising that money. If he goes to the bank, it could be a very costly matter. Therefore, he has to liquidate any little capital investment he may have in order to pay tax that has arisen out of a compulsory takeover in which he had no part except that he became the recipient of one piece of paper in exchange for another. You may be injuring that particular taxpayer although, theoretically, he may have gained a benefit.

**Senator Cook:** The magnitude of the liability works out at 25 per cent of the capital gain, not of the amount received.

**Mr. Poddar:** That is the maximum.

**Senator McIlraith:** Do you see the situation which would exist if you had an individual with a capital gain, which individual had a very low evaluation on valuation day and, when the stock is realized, it shows a very high capital gain? There is an area here where the taxpayer may be hurt, and I

[Traduction]

l'entreprise. Si ce report constitue un effet nuisible dans ce cas-là, je présume qu'un report destiné à diminuer les obligations possèdent quelque valeur aux yeux de la personne qui bénéficie du report.

**Le sénateur McIlraith:** Cela se peut bien mais il y a une contrepartie à cela. Envisageons le cas que M. Birk nous a donné d'un contribuable particulier qui possède des actions dans une entreprise ayant fait l'objet d'une prise de contrôle obligatoire. Il n'a rien à dire dans tout cela. Il reçoit une forme d'action qui va maintenant être imposable. Il doit pouvoir obtenir de l'argent pour acquitter l'impôt qui s'applique. S'il n'a aucune autre source de revenu à part un salaire fixe, cette situation pourra être une réelle difficulté pour lui et ceux qui examinent les déclarations d'impôt le savent bien.

On peut voir comme un avantage le fait que l'impôt peut être reporté mais on peut aussi y voir une injustice si le particulier est obligé de verser l'impôt immédiatement et qu'il ne dispose pas des fonds pour le faire et qu'il soit obligé de liquider quelques investissements en capital. Dans certains cas, il peut s'agir d'obligations ou même d'obligations d'épargne du Canada qui constituent, à l'heure actuelle, un investissement plutôt avantageux. Ce particulier peut n'avoir joué aucun rôle dans la transaction sauf à titre de receveur non volontaire d'un morceau de papier en échange d'un autre. Comme vous le dites, je peux voir le problème qui peut se poser lorsqu'il faut tirer la ligne mais cette situation ne doit pas être exclue de l'étude. Je ne sais pas comment vous devriez la régler. Il s'agit d'un réel problème pour les gens qui se trouvent dans cette situation.

**M. Poddar:** L'obligation d'épargne du Canada est un très bon exemple. Chaque année, le gouvernement reçoit des centaines de plaintes des contribuables parce qu'ils ont acheté ces obligations à intérêt composé et ils voudraient verser leur impôt chaque année par opposition au paiement de l'impôt—

**Le sénateur McIlraith:** Ne vous éloignez pas de la question dont je viens de vous parler et qui se réfère à un contribuable qui est obligé de trouver de l'argent et dont le salaire ne lui offre pas les moyens d'obtenir cet argent. S'il s'adresse à la banque, ce pourrait être une affaire très coûteuse. Par conséquent, il est obligé de liquider tout petit investissement en capital qu'il peut avoir afin d'acquitter l'impôt qui est devenu applicable par suite d'une prise de contrôle obligatoire dans laquelle il n'a joué aucun rôle sauf qu'il est receveur d'un morceau de papier qui lui est remis en échange d'un autre. Il se peut que vous portiez préjudice à ce contribuable particulier bien que, en théorie, il lui ait été possible d'obtenir un avantage.

**Le sénateur Cook:** L'importance de la responsabilité s'élève à 25 p. 100 du gain en capital et non pas du montant reçu.

**M. Poddar:** C'est là le maximum.

**Le sénateur McIlraith:** Voyez-vous la situation qui s'ensuivrait si vous aviez un particulier qui a fait un gain en capital, ce même particulier ayant une évaluation très faible le jour de l'évaluation et, lorsque l'action a été réalisée, il en résulte un gain en capital très élevé? Il doit y avoir ici une zone où le

[Text]

think it does deserve attention. It should not be easily brushed aside.

**Senator Cook:** This occurs through no decision he makes.

**Mr. Poddar:** If you look at the aggregate volume, my guess is that 90 per cent to 95 per cent of the transactions of this type affect people who are not those you are describing.

**Senator McIlraith:** I would quite agree with you. My point is that taxation applies to individuals. Are we to have no concern for individuals who are being unjustly hurt even although the percentage may be only five per cent? If we are to inadvertently or callously hurt them, are we not doing something adverse to our economy when it is already in a bad situation?

**Mr. Poddar:** The ideal situation would be to find a solution for those five per cent as opposed to imposing provisions which would allow 95 per cent a benefit which is not needed.

**Senator McIlraith:** Are we sufficiently pursuing an ideal provision?

**Mr. Poddar:** That is the goal, but sometimes you can never succeed.

**Mr. Morris:** That is the objective.

**Senator McIlraith:** We should not just ignore the problem.

**Mr. Morris:** I think we both agree.

**Senator Molson:** If you carry this thing *ad absurdum*, you are moving an investment from the private sector into the public coffers. Every time there is an amalgamation or a merger, if the capital gain is taxed, even when there are share exchanges, those shares will have to be realized to pay the tax. That means that that much less money is left in the corporation as merged or as it was. It goes into the public coffers in the form of tax. If this occurs on a very large scale, it could be a significant factor over a longer term.

**Mr. Poddar:** If you have to finance a deficit, the money has to come from the government in any event. If the government cannot cut down spending, it must either finance that money through the debt market or through taxes. Even interest has to be paid, ultimately, by the taxpayer. The question is: How much money being received by government is being spent on government spending programs? That is a determining factor.

**Senator Molson:** Unfortunately, that is too true, and we agree that how it is being spent and how much is being spent is a determining factor.

**Senator Cook:** If the taxpayer does nothing and there is no merger, then there is no tax. If there is a merger, then the

[Traduction]

contribuable peut être frappé et je crois qu'elle mérite d'être examinée. On ne devrait pas trop facilement la laisser de côté.

**Le sénateur Cook:** Cela se produit sans qu'il ait participé à la décision.

**M. Poddar:** Si vous regardez le volume global, je crois pouvoir estimer à 90 ou 95 pour cent les transactions de ce genre qui affectent des gens qui ne sont pas ceux que vous décrivez.

**Le sénateur McIlraith:** Je serais tout à fait d'accord avec vous. Ce que je veux souligner c'est que l'imposition s'applique au particulier. Est-ce que nous ne devons plus nous inquiéter des particuliers qui sont frappés injustement, même si le pourcentage peut n'être que de 5p. 100? Si nous allons les frapper par inadvertance et d'une façon insensible, est-ce que nous n'agissons pas à l'encontre de notre économie lorsqu'elle se trouve déjà en mauvaise position?

**M. Poddar:** La situation idéale consisterait à trouver une solution pour ces 5p. 100 plutôt que d'appliquer des dispositions permettant à 95p. 100 d'obtenir un avantage dont ils n'ont pas besoin.

**Le sénateur McIlraith:** Est-ce que nous recherchons suffisamment une disposition idéale?

**M. Poddar:** Voilà le but mais il arrive quelquefois qu'on ne l'atteint jamais.

**M. Morris:** Voilà, c'est l'objectif.

**Le sénateur McIlraith:** Nous ne devrions pas nous borner à ne pas tenir compte du problème.

**M. Morris:** Je crois que nous sommes tous deux d'accord.

**Le sénateur Molson:** Si vous portez cette affaire jusqu'à l'absurde, vous prenez un investissement dans le secteur privé et vous le mettez dans les coffres publics chaque fois qu'il y a une amalgamation ou une fusion si le gain en capital est imposé, même quand il y a un échange d'action parce que ces actions devront être réalisés pour verser l'impôt. Cela veut dire qu'il reste d'autant moins d'argent dans la société fusionnée ou dans la société à son état antérieur. Cet argent se trouve dans les coffres publics sous la forme d'un impôt. Si cela se produit à une très grande échelle, ce pourrait être un facteur important à long terme.

**M. Poddar:** Si vous devez financer un déficit, l'argent doit venir du gouvernement de toute façon. Si le gouvernement ne peut pas diminuer les dépenses, il doit financer ces dernières, soit sur le marché de l'endettement, soit au moyen d'impôts. Même l'intérêt doit être acquitté, en fin de compte, par le contribuable. La question se présente réellement ainsi: quel montant de l'argent que reçoit le gouvernement est dépensé pour des programmes de dépenses gouvernementales? C'est là un facteur déterminant.

**Le sénateur Molson:** Malheureusement, cela n'est que trop vrai et nous sommes d'accord que la façon dont on dépense l'argent et le montant que l'on dépense constituent un facteur déterminant.

**Le sénateur Cook:** Si le contribuable ne fait rien et qu'il ne se fait pas de fusion, il n'existe alors pas d'impôt. S'il se fait



[Text]

worst that can happen is that he defers his tax. He has the choice of doing nothing at all where there is no tax or, if he takes some steps which will eventually lead to the ultimate realization of whatever he receives, then there is a tax. What is so woeful about the fact that, if he changes his position, he can also take steps to postpone the payment of tax?

**Mr. Poddar:** The question is really: At what point in time should taxpayers be required to pay tax on capital gains that have accumulated on the property? Under the Income Tax Act, there are two concepts that give rise to tax on a capital gain. One is a change in use and the second is a change in ownership. In many cases, when you sell one property and buy some other property, which is completely different, you can call that a sale of the first property and the purchase of the second property. Do you consider those to be two transactions or one transaction?

In the case of an amalgamation of a corporate organization, you are, in effect, giving up one property, that is the shares of the old company, and acquiring a new company which may bear no relationship whatsoever to the property you owned initially. Do you call that a sale and a re-purchase, or do you call that a continuance of the same transaction?

**Senator Cook:** The point is that eventually, through the death of the shareholder or the sale, tax will be attracted. Why bring in arbitrary rules where Revenue Canada can say, notwithstanding what you have done, it attracts tax at this point in time?

**Mr. Poddar:** Are you prepared to allow all employees to pay tax on their wages in the year that they die?

**Senator Cook:** There is no analogy in that situation whatsoever.

**The Chairman:** Mr. Poddar, first of all, we ask the questions and you answer them. Secondly, that response seemed like a diversionary tactic.

**Mr. Poddar:** I am sorry, Mr. Chairman. I take my comments back if they appear to be of that nature.

**Senator Walker:** You were just having a little joke.

**Mr. Gillespie:** Is it not safe to say that under the November 12 budget proposals the minority shareholders are disadvantaged—that is, those who do not maintain control in a given re-organization are liable for tax, whereas the majority shareholders are able to escape tax in some circumstances?

**Mr. Morris:** Yes, that is correct.

**Mr. Gillespie:** Are these the kinds of circumstances you are addressing yourselves to in your review of the budget measures?

[Traduction]

une fusion, le pire qui puisse se produire c'est que son impôt est reporté. Il a le choix de ne rien faire du tout lorsqu'il n'y a pas d'impôt ou, s'il prend des mesures qui éventuellement vont conduire à la réalisation ultime de ce qu'il reçoit, alors un impôt est prélevé. Pourquoi voit-on sous un jour si effrayant le fait que, s'il modifie sa position, il peut aussi s'arranger pour remettre à plus tard le paiement de l'impôt?

**M. Poddar:** En réalité, la question se pose de cette façon-ci: A quel moment dans le temps les contribuables devraient-ils être obligés de verser l'impôt sur des gains en capital qui se sont accumulés sur une propriété? Selon la Loi de l'impôt sur le revenu, il y a deux concepts qui donnent lieu à un impôt sur un gain en capital. L'un des deux est un changement d'usage et le second est un changement de propriétaire. Dans plusieurs cas, lorsque vous cédez une propriété et que vous achetez une autre propriété qui est entièrement différente, vous pouvez qualifier cette situation de vente de la première propriété et d'achat de la seconde propriété. Est-ce que vous estimez ces deux faits constituer deux transactions ou une seule transaction?

Dans le cas d'une amalgamation d'une entité commerciale, vous devez, en effet, renoncer à une propriété, c'est-à-dire les actions de l'ancienne compagnie, et acquérir une nouvelle compagnie qui peut n'avoir aucun rapport avec la propriété dont vous étiez propriétaire initialement. Est-ce que vous appelez cela une vente ou un ré-achat ou appelez-vous cela la continuation de la même transaction?

**Le sénateur Cook:** Le point à retenir est que, avec le temps, au décès de l'actionnaire ou au moment de la vente, l'impôt va s'appliquer. Mais pourquoi faire appel à des règles arbitraires où Revenu Canada peut dire, sans tenir compte de ce que vous avez fait, que la taxe s'applique à ce moment-ci dans le temps?

**M. Poddar:** Est-ce que vous êtes disposé à permettre à tous les employés de verser leur impôt sur le salaire dans l'année où ils décèdent?

**Le sénateur Cook:** Il n'existe aucune ressemblance avec cette situation.

**Le président:** M. Poddar, nous posons d'abord les questions et vous nous donnez des réponses. Deuxièmement, votre réponse ressemble à une tactique de diversion.

**M. Poddar:** Excusez-moi, monsieur le président. Je retire mes commentaires s'ils vous apparaissent ainsi.

**Le sénateur Walker:** Vous faisiez tout simplement une blague sans conséquence.

**M. Gillespie:** Il ne serait pas prudent de dire qu'en vertu des propositions budgétaires du 12 novembre que les actionnaires minoritaires se trouvent dans une position désavantageuse, c'est-à-dire que ceux qui ne conservent pas le contrôle dans une réorganisation donnée sont assujettis à l'impôt tandis que les actionnaires majoritaires sont en mesure d'éviter l'impôt dans certaines circonstances?

**M. Morris:** Oui, cela est exact.

**M. Gillespie:** S'agit-il de ces genres de circonstances que vous cherchez à saisir dans votre revue des mesures budgétaires?



[Text]

**Mr. Morris:** That is right. One of the notions underlying the November 12 budget proposal is that there was not an arm's length sale where, after all was said and done, the assets remained under the control of the same parties who controlled them before the set of transactions took place. That allows roll-over and takes out of the tax situation those persons who relinquished control upon the transaction. That is one of the issues that is certainly being addressed.

**Mr. Gillespie:** I have no further questions on that item, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Are there any further questions on that item?

In that event, we shall move on to the next item.

**Mr. Gillespie:** I should like to deal with the corporate distributions tax, which is found in budget resolution 145. That resolution proposes to tax corporations at the rate of 12.5 per cent on dividends to the extent that such dividends are paid by them after November 12 out of earnings that were subject to the small business deduction.

Could the witnesses give us, in general terms, the policy behind the imposition of this new tax?

**Mr. Morris:** Yes, I shall try.

The combined federal-provincial tax rate for small Canadian corporation is 25 per cent on business income.

In Canada we have a dividend gross-up and tax credit measure, the effect of which is to relieve from tax on dividends that the shareholder receives the equivalent of a presumed 33-1/3 per cent tax levied on the corporation. In other words, the effect is to integrate the corporation tax with the receipt of dividends by the shareholder to recognize that the corporation paid a certain rate of tax, and to only expose the shareholder, when taxed on the dividend, to tax in excess of that presumed 33-1/3.

Clearly, there is an over-compensation in the hands of the shareholder for the corporate tax when the dividend tax credit operates on an assumed 33-1/3 per cent corporate tax, since the small corporation tax is only 25 per cent.

The purpose of the distributions tax is to ensure that the dividend tax credit matches the rate of tax imposed on the corporation. This is done by increasing the corporation tax effectively to 33-1/3 per cent in respect of dividends it has paid to shareholders.

The assumption that the corporation has paid a 33-1/3 per cent is generally a valid assumption with the introduction of the corporate distributions tax.

[Traduction]

**M. Morris:** C'est bien cela. L'une des idées sous-jacentes à la proposition budgétaire du 12 novembre est qu'il n'existe pas de ventes sans lien de dépendance dans les cas où, après avoir fait tout le nécessaire, les actifs restent sous le contrôle des mêmes parties qui les contrôlaient avant que n'ait lieu l'ensemble de transactions. Cela permet un roulement et soustrait à l'obligation fiscale les personnes qui ont renoncé au contrôle au moment de la transaction. Il s'agit-là certainement de l'une des questions faisant l'objet de nos réflexions.

**M. Gillespie:** Je n'ai plus d'autres questions à poser sur ce sujet, monsieur le président.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions concernant ce point?

Dans ce cas-là, nous passerons au point suivant.

**M. Gillespie:** Je voudrais maintenant traiter de la question de l'impôt sur les distributions de société qui constituent l'essentiel de la résolution budgétaire 145. Cette résolution propose de prélever un impôt sur les sociétés au taux de 12.5 pour cent applicable aux dividendes dans la mesure où de tels dividendes sont versés par elles ultérieurement au 12 novembre à partir des bénéfices qui étaient assujettis à la déduction concernant les petites entreprises.

Les témoins pourraient-ils, en termes généraux, nous mettre au courant de la politique sous-jacente à l'application de ce nouvel impôt?

**M. Morris:** Oui, je vais essayer.

Le taux d'imposition fédéral-provincial fusionné applicable aux petites sociétés canadienne est de 25 pour cent sur les revenus d'entreprise.

Au Canada, il existe des mesures de majoration de dividendes et de crédit d'impôt dont l'objet est de ne pas appliquer l'impôt aux dividendes reçus par l'actionnaire pour une somme équivalente à un impôt présumé de 33 1/3 pour cent prélevé sur la société. En d'autres termes, cette mesure a pour effet d'intégrer l'impôt prélevé sur la société au montant du dividende reçu par l'actionnaire afin de tenir compte du fait que la société a déjà versé un certain montant d'impôt et de n'assujettir l'actionnaire, lorsqu'il verse l'impôt sur le dividende, à un impôt en excédant de ce présumé 33 1/3 pour cent.

Il est évident qu'il entraîne une surcompensation de l'impôt prélevé sur la société dans le cas d'un actionnaire lorsque le crédit d'impôt sur le dividende est établi selon le taux présumé d'impôt sur une société de 33 1/3 pour cent, étant donné que l'impôt prélevé sur une petite entreprise n'est que de 25 pour cent.

L'objet de cet impôt sur les distributions est de veiller à ce que le crédit d'impôt sur les dividendes concorde avec le taux d'impôt qui s'applique à la société. Cela se fait en augmentant l'impôt sur la société à un pourcentage effectif de 33 1/3 pour cent en ce qui concerne les dividendes qu'elle a versés aux actionnaires.

L'hypothèse voulant que la société ait versé un impôt de 33 1/3 pour cent est généralement valable dans le cas de l'application de l'impôt sur les distributions de société.

[Text]

**The Chairman:** Supposing, Mr. Morris, you gave credit for the corporate income tax actually paid what would be the character of the difference between that and the special distribution tax? What would you call that in the hands of the holder?

**Mr. Morris:** If the actual dividend tax credit was precisely the tax paid by the corporation?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Morris:** That would achieve the same result in terms of the objectives of the corporate distributions tax. I believe that the corporate distributions tax is not nearly as wide-ranging a proposal as the proposal which would seek to determine the actual tax paid by the corporations.

I think—and Mr. Poddar could verify this—that approximately half of all Canadian corporations are not in a tax-paying position. So, the result of that approach would be to deny dividend credit on dividends flowing from half of all of the Canadian corporations, which is not the objective. The objective is to achieve a proper integration for small Canadian corporations. Since tax reform came into being, that has been the main objective.

**The Chairman:** Do you see any way in which the proposal, as drawn, is of more benefit to the taxpayer than if the situation were as I have described it to you?

**Mr. Morris:** Yes, Mr. Chairman, and in fact I have spoken of a 25 per cent tax rate for small Canadian corporations. A number of provinces have very low tax rates for small Canadian corporations, or have proposed zero tax rates, which means that it is less than 25 per cent in many cases. So, even with the corporate distributions tax, there will be a degree of what I call "over-integration"—excess dividend credit.

**Mr. Birk:** It is true, Mr. Chairman, that if the dividend tax credit was related to the actual tax paid by the corporation, it would be technically difficult to compute these amounts and would be less beneficial.

Currently, the shareholder gets a credit even if the corporation does not pay any tax. So, it is fair to say that this system is advantageous to the shareholder.

This situation has existed since 1972 and has undergone successive changes as the dividend tax credit increased. What is the reason for the change in policy now? The fact that the tax applies to income which was generated prior to the budget date, is that not in effect a retroactive measure on this pool of income? Was it considered to create a type of undistributed income pool that existed in certain other areas prior to 1979?

**Mr. Morris:** There are two questions there, the first being why is there an apparent shift in policy from a circumstance

[Traduction]

**Le président:** Supposons, M. Morris, que vous ayez consenti un crédit pour l'impôt sur le revenu de la société réellement versé, quelle serait l'importance de la différence entre cela et l'impôt sur la distribution spéciale? Comment qualifieriez-vous cet élément une fois entre les mains du détenteur?

**M. Morris:** Si le crédit d'impôt réel sur le dividende était exactement du même montant que l'impôt payé par la société?

**Le président:** Oui.

**M. Morris:** Nous arriverions au même résultat du point de vue des objectifs de l'impôt sur les distributions de société. Je crois que l'impôt sur les distributions de société constitue une proposition qui n'est pas aussi large que la proposition qui chercherait à déterminer le montant réel d'impôt versé par la société.

Je crois, et je pense que M. Poddar pourrait confirmer cela, qu'à peu près la moitié de toutes les sociétés canadiennes ne sont pas dans une situation qui les obligent à verser de l'impôt. Ainsi, la conséquence d'une telle méthode reviendrait à refuser un crédit de dividende sur les dividendes provenant de la moitié de la totalité des sociétés canadiennes, ce qui n'est pas l'objectif. L'objectif vise à réaliser une intégration convenable des petites entreprises canadiennes. Depuis l'avènement de la réforme fiscale, c'est le principal objectif.

**Le président:** Pouvez-vous voir de quelle façon la proposition, dans sa teneur actuelle, peut être plus avantageuse aux contribuables que dans le cas où la situation ressemblerait à celle que je vous ai décrite?

**M. Morris:** Oui, Monsieur le Président, et de fait j'ai mentionné un taux d'impôt de 25 pour cent pour les petites entreprises canadiennes. Un certain nombre de provinces applique des taux d'impôt très faibles aux petites entreprises canadiennes ou ont même proposé des taux d'impôt nuls, ce qui veut dire que cela est moins de 25 pour cent dans de nombreux cas. Ainsi, même avec l'application d'un impôt aux distributions de société, il existera un degré, de ce que j'appelle, de «surintégration», soit un crédit de dividende excessif.

**M. Birk:** Il est exact, Monsieur le Président, que si le crédit d'impôt sur les dividendes était rattaché au montant réel de l'impôt versé par la société, il serait techniquement difficile de calculer tous ces montants et ce serait moins avantageux.

A l'heure actuelle, l'actionnaire bénéficie d'un crédit même si la société n'a pas payé d'impôt. Ainsi, il est juste de dire que ce système est avantageux pour l'actionnaire.

Cette situation existe depuis 1972 et a fait l'objet de modifications successives au fur et à mesure qu'augmentait le crédit d'impôt sur les dividendes. Quelle est la raison de modifier la politique? Le fait que l'impôt s'applique à un revenu qui a été acquis avant la date du budget ne constitueraient-elles pas en réalité une mesure à effet rétroactif s'appliquant à cette masse de revenu? Estimait-on qu'elle créait un type de masse de revenus non distribués qui existait dans certains autres secteurs avant 1979?

**M. Morris:** Il y a réellement ici deux questions, dont la première consiste à se demander pourquoi il y a un change-



[Text]

that had arisen as a result of changes introduced to the tax law to increase the dividend tax credit in 1978.

I believe it was recognized at that time that the result of the increase in the dividend tax credit gave rise to this particular problem. I do not think it was expected that there would be quite the degree of conversion in the case of small corporations from salaries or wages, which happen to be fully integrated, to dividends paid to their shareholders.

One of the features of the annual tax return preparation, or tax planning exercise for a small businessman in Canada for the past year or two, has been a look at charts which tell him what is the best mixture of salary or dividend coming from his corporation, and the reason for those charts is this degree of over-integration.

While the problem in theory has existed since the beginning of 1978, it has blossomed into a far bigger tax policy issue than was initially anticipated. What was your second question, Mr. Birk?

**Mr. Gillespie:** It dealt with the retroactive aspect.

**Mr. Morris:** I see this measure as applicable, as stated in the budget documents, exclusively to dividends paid after November 12, 1981. I thought that that was *prima facie* evidence of its being prospective rather than retroactive. You have talked about the fact that it applies to business earnings that have accumulated prior to a certain date. No one criticized the increase in the dividend tax credit in 1978 to say that it should not apply to earnings that had been generated prior to 1978. There may be an issue as to whether the measure looks back in time to determine its application, and it may be retrospective, but I would disagree that it is a retroactive measure.

**The Chairman:** You seem to be making a distinction between retroactive and retrospective.

**Mr. Morris:** Yes, I am making a distinction.

**The Chairman:** We have been struggling without any results yet in these hearings to get a definition which a witness would subscribe to. You seem to be positive that there is a difference, so perhaps you can tell us what the definition is.

**Mr. Morris:** I am only a young minion in the Department of Finance—

**The Chairman:** I do not think you can get away with that.

**Mr. Morris:** My elders, in particular the one with the beard whom you have seen on a few occasions in the past years, tells me there is a difference. The difference is that retroactive means a measure that affects transactions that occurred prior to the announcement date, whereas retrospective applies to a measure which affects transactions exclusively after the budget date but with reference to events which occurred prior to the budget date.

[Traduction]

ment d'orientation apparent de la politique, à partir d'une situation qui est née des modifications faites à la loi fiscale en vue d'augmenter le crédit d'impôt sur les dividendes en 1978.

Je crois qu'on a reconnu à ce moment-là que l'augmentation du crédit d'impôt sur les dividendes a donné lieu à ce problème particulier. Je ne crois pas qu'on s'attendait qu'il y aurait tout à fait le même degré de conversion, dans le cas des petites entreprises, entre les salaires et les gages, qui sont entièrement intégrés, et les dividendes versés aux actionnaires.

L'une des caractéristiques de l'établissement des déclarations annuelles d'impôt, ou encore de l'exercice de planification de l'impôt pour un petit homme d'affaires au Canada au cours de la dernière année ou des deux dernières années, consiste à étudier des graphiques qui lui dit quelle est la meilleure composition de salaire et de dividende provenant de sa société, et la raison de l'établissement de ces graphiques est ce degré de surintégration.

Si théoriquement parlant le problème existe depuis les débuts de 1978, il s'est transformé en une question de politique fiscale beaucoup plus importante qu'on ne le prévoyait au début. Et quelle était votre deuxième question, monsieur Birk?

**M. Gillespie:** Elle concernait l'aspect rétroactif.

**M. Morris:** J'estime cette mesure applicable, comme il est indiqué dans les documents budgétaires, exclusivement aux dividendes versés après le 12 novembre 1981. Je croyais qu'il s'agissait-là d'une preuve *prima facie* de son caractère prospectif plutôt que rétroactif. Vous avez mentionné le fait qu'elle s'applique aux revenus d'entreprise qui se sont accumulés avant une certaine date. Personne n'a critiqué l'augmentation du crédit d'impôt sur les dividendes en 1978 en nous faisant remarquer qu'il n'aurait pas dû s'appliquer au revenu qui avait été acquis avant 1978. Il se peut qu'une question se pose de savoir si la mesure envisage le passé pour déterminer son application, et elle peut être rétrospective mais je ne serais pas d'accord pour dire qu'il s'agit d'une mesure à effet rétroactif.

**Le président:** Vous semblez faire une distinction entre les termes rétroactif et rétrospectif.

**M. Morris:** Oui, je fais une distinction.

**Le président:** Nous nous efforçons au cours de ces séances, sans trop de résultats, d'obtenir une définition qui pourrait obtenir l'assentiment d'un témoin. Vous semblez être certain qu'il y a une différence, et alors vous pourriez peut-être nous faire connaître la définition.

**M. Morris:** Je ne suis qu'un jeune dépendant au Ministère des finances—

**Le président:** Je ne crois pas que vous allez vous en tirer ainsi, aussi facilement.

**M. Morris:** Mes supérieurs, en particulier celui qui porte la barbe, que vous avez déjà vu à quelques occasions au cours des années passées, me dit qu'il y a une différence. La différence est que le mot rétroactif désigne une mesure qui touche des transactions qui ont été faites avant la date de l'annonce tandis que le mot rétrospectif mais s'applique à une mesure qui touche des transactions faites exclusivement après la date du



[Text]

**The Chairman:** When you say "events," does that include dollars?

**Mr. Morris:** Yes, Mr. Chairman. It includes in this case an accumulation of earnings prior to the budget.

**The Chairman:** What you are saying is that if I reach back and bring forward dollars to calculate what is payable under a tax measure that has its application after budget date, that that is not a retroactive feature?

**Mr. Morris:** No. I do not say that we are reaching back and taking dollars away from the past. It is a difficult question. I will have to ask my superior for a definition.

**The Chairman:** If we cannot agree on what it is, how can we deal with it?

**Mr. Morris:** Let me try again, Mr. Chairman. A feature of the corporate distribution tax is that it will not arise unless a transaction takes place after November 12, 1981. I believe that that is a feature which indicates that it is not retroactive.

**The Chairman:** Of course, that is self-evident, is it not?

**Mr. Morris:** Yes, that is self-evident.

**Senator Cook:** I want to make a mild criticism of something one of the witnesses said earlier. He indicated that because there was no criticism, when they were kind they increased the dividend credit, and that now they can be unkind and still not get any criticism. I do not think the two things follow.

**The Chairman:** Senator Cook, the witnesses are just taking that as an observation. Did you have a question?

**Senator Cook:** It was an observation.

**Mr. Birk:** There have been instances in the past where certain pools of retained earnings in the business were isolated and could be distributed by paying a certain amount of tax if the taxpayer so elected. In that particular circumstance with the special distribution tax, was this considered at all?

**Mr. Morris:** Yes. Are you referring to the 1971 surplus rules, for example?

**Mr. Birk:** Yes.

**Mr. Morris:** Changes to those rules happened in a number of ways. There were some changes in 1974, I believe, which fall under my definition of not retroactive yet, but retrospective, which removed, in fact, surplus eligible for the special distributions, and which had accumulated prior to the date of announcement, but only for distribution subsequently. As well, there were changes in 1978, I believe, which allowed the continuing distribution of that surplus, but only to a certain

[Traduction]

budget mais qui ont des rapports avec des événements qui se sont passés avant la date du budget.

**Le président:** Lorsque vous employez le mot «événements», est-ce que ce mot inclut les dollars?

**M. Morris:** Oui, Monsieur le Président, dans ce cas-ci il comprend une accumulation de revenus qui s'est produite avant le budget.

**Le président:** Lorsque vous dites que si je regarde le passé et que je prends en compte les dollars qui servent à calculer ce que je dois en application d'une mesure fiscale, cela a une application qui est ultérieure à la date du budget, et qu'il ne s'agit pas là d'une caractéristique de rétroactivité?

**M. Morris:** Non. Je ne dis pas que nous regardons le passé et que nous prenons des dollars qui appartiennent à ce passé. Il s'agit-là d'une question compliquée. Je devrai m'adresser à mon supérieur pour obtenir une définition.

**Le président:** Si nous ne pouvons pas nous entendre sur ce que c'est, comment pouvons-nous en traiter?

**M. Morris:** Laissez-moi essayer de nouveau, Monsieur le Président. Une caractéristique de l'impôt sur les distributions de dividendes est qu'il ne sera pas applicable à moins qu'une transaction ne se produise après le 12 novembre 1981. Je crois qu'il s'agit-là d'une caractéristique indiquant qu'il n'y a pas de rétroactivité.

**Le président:** Évidemment, c'est l'évidence même n'est-ce pas?

**M. Morris:** Oui, c'est l'évidence même.

**Le sénateur Cook:** Je voudrais critiquer légèrement ce que l'un des témoins a dit plus tôt. Parce qu'il n'y a pas eu de critique lorsqu'ils ont été assez bon d'augmenter le crédit sur les dividendes, a-t-il dit, ils peuvent être maintenant moins bons et ne pas faire l'objet d'une critique quelconque. Je ne crois pas que ces deux affirmations découlent l'une de l'autre.

**Le président:** Sénateur Cook, les témoins interprètent vos paroles comme une observation. Aviez-vous une question à poser?

**Le sénateur Cook:** C'était une observation.

**M. Birk:** Il y a eu des exemples dans le passé où certaines masses de bénéfices d'entreprise non distribués sont restées isolées et pouvaient être distribuées sur versement d'un certain montant d'impôt si le contribuable choisissait de le faire. Dans cette situation particulière relative à l'impôt spécial sur les distributions, avez-vous étudié cette question.

**M. Morris:** Oui. Est-ce que vous voulez parler des règles de surplus de 1971, par exemple?

**M. Birk:** Oui.

**M. Morris:** Les modifications de ces règles se sont présentées de diverses façons. Certains changements ont été apportés en 1974, je crois, qui sont conformes à ma définition d'un événement qui n'est pas encore rétroactif mais rétrospectif qui avait pour effet de soustraire concrètement un surplus admissible aux distributions spéciales, et qui, s'étant accumulé avant la date de l'annonce, n'avait pu être distribué qu'après la date. Aussi, certains changements ont été apportés en 1978, je crois,

[Text]

deadline. I would think that the same issue, that is the retrospective aspect is involved in those. I do not find any obvious approach inherent in those rules.

**Mr. Birk:** Was consideration given to exclude from this special tax surplus accumulated before budget date?

**Mr. Morris:** It is a matter that was considered, but it was rejected.

**Mr. Birk:** I have one other point on this issue, Mr. Morris. It relates to the taxes payable by the paying corporation. I believe the tax does not apply where the recipient shareholder is a controlling shareholder.

**Mr. Morris:** That is correct.

**Mr. Birk:** If the recipient is a minority shareholder, the tax will apply.

**Mr. Morris:** That is correct.

**Mr. Birk:** Because the tax is paid by the paying corporation, will not, in fact, the majority shareholder support part of the payment of that tax for the minority shareholder?

**Mr. Morris:** Yes, he will. This is the matter that has been brought to our attention on a number of occasions and which, in the process of formulating the draft legislation, we are trying to address so that there is an even impact of the tax.

**The Chairman:** Mr. Morris, this may appear to be jumping around somewhat, but the sum total of tax revenue gained by the government by the application of the changes on budget night are shown in the budget papers under the heading "Federal Revenue Impact of Budget Tax Changes." For 1981-82 the grand total is \$140 million; for 1982-83 the grand total is \$1,395 million; for 1983-84, the grand total is \$2,095 million; for 1984-85 the grand total is \$1,215 million; and for 1985-86, the grand total is \$1,135 million. I assume those figures are your estimates studying the tax changes proposed on budget night. Do you have figures to show how much less the tax revenue will be or how much more it might be as a result of the modifications which were subsequently made to the tax change provisions that were contained on budget night?

**Mr. Morris:** I would ask Mr. Poddar to address that question.

**Mr. Poddar:** It is estimated to be approximately \$150 million per annum less than what was initially estimated in the budget documents.

**The Chairman:** Did you say \$150 million?

**Mr. Poddar:** Yes, per annum.

**The Chairman:** Are you able to tell me what portion of this figure represents changes in employer-employee benefits in imputed income? What is included in that \$150 million which

[Traduction]

qui autorisaient la distribution continue de ce surplus mais seulement jusqu'à une certaine date-limite. Je penserais que la même question, soit le caractère rétrospectif, est à examiner ici. Je ne peux pas déceler une approche évidente inhérente à ces règles.

**M. Birk:** N'a-t-on pas envisager la possibilité d'exclure de cet impôt spécial le surplus accumulé avant la date du budget?

**M. Morris:** C'est une question que nous avons étudiée mais nous l'avons rejetée.

**M. Birk:** Je voudrais traiter d'un autre aspect de cette question, Monsieur Morris. Il s'agit des impôts payables par la société qui verse les montants. Je crois que la taxe ne s'applique pas lorsque l'actionnaire bénéficiaire est un actionnaire majoritaire.

**M. Morris:** C'est exact.

**M. Birk:** Si le bénéficiaire est un actionnaire minoritaire, l'impôt s'appliquera.

**M. Morris:** C'est exact.

**M. Birk:** Parce que l'impôt est versé par la société qui paie ces montants, est-ce que dans les faits l'actionnaire majoritaire ne supportera pas une partie du paiement de cet impôt pour l'actionnaire minoritaire?

**M. Morris:** Oui, il en sera ainsi. C'est une question qui a été portée à notre attention en un certain nombre d'occasions et qui, lorsque nous avons formulé le projet de loi, a été abordée dans l'intérêt d'une application uniforme de l'impôt.

**Le président:** Monsieur Morris, il pourra sembler que nous faisons des détours quelque peu mais le montant total des recettes fiscales dont bénéficiera le gouvernement par suite de l'application des modifications annoncées le soir du budget est indiqué dans les documents budgétaires sous la rubrique "Effets des changements fiscaux proposés dans le budget sur les recettes fédérales". Pour 1981-1982, le total général est de 140 millions de dollars; pour 1982-1983, le total général est de 1,395 millions de dollars; pour 1983-1984, le total général est de 2,095 millions de dollars; pour 1984-1985, le total général est de 1,215 millions de dollars et pour 1985-1986, le total général est de 1,135 millions de dollars. Je suppose que ces chiffres sont vos estimations faites d'après les modifications fiscales proposées le soir du budget. Auriez-vous des chiffres qui nous montreraient quelle serait la diminution ou l'augmentation des recettes fiscales résultant des modifications qui ont été apportées aux dispositions modificatrices de l'impôt annoncées le soir du budget?

**M. Morris:** Je prierais M. Poddar de traiter de cette question.

**M. Poddar:** Il est estimé à environ 150 millions de dollars par an de moins que le montant qui a fait l'objet de l'estimation initiale figurant dans les documents budgétaires.

**Le président:** Avez-vous dit 150 millions de dollars?

**M. Poddar:** Oui, par an.

**Le président:** Êtes-vous en mesure de me dire quelle fraction de ce chiffre correspond aux modifications des avantages employeur-employés dans votre revenu imputé? Quelle est la



[Text]

would represent the sum total of the modifications as they might relate to employer-employee benefits?

**Mr. Poddar:** I do not have the information with me, but I can provide that for the next meeting.

**The Chairman:** We are meeting again on Tuesday of next week. Could we have it by then?

**Mr. Poddar:** Yes.

**Mr. Gillespie:** Mr. Chairman, perhaps I could ask one further question on the 12½ per cent tax. Mr. Morris talked of this tax providing integration to the system. It must be recognized that prior to the imposition of this system there was an advantage to the small business owner. It has been suggested that the advantage was given to the small businessman in recognition that he was a risk taker and should be given this tax preference. Is the new policy of the department, in imposing this tax, consciously addressing this question and saying that he should no longer be given this preference?

**Mr. Morris:** I think the premise that the dividend credit was increased in 1978 in order to provide additional benefits to small business is not correct one. The increase in the dividend credit in 1978 was done to stimulate investment in Canadian equities. There was a substantial increase in the dividend credit. That dividend credit applies not only to small corporations but also to all large corporations. So that objective continues despite the corporate distribution tax. Another objective was to simplify the tax law by providing, through an increase in the dividend credit, more or less equal tax impact on capital gains and dividends. Those two features certainly remain for large corporations and, in most cases, for small corporations.

**The Chairman:** Mr. Morris, you would not suggest that the conditions or the need that led to this stimulation, as you called it, to this portion of the economy in 1978 was reduced, economically speaking, in 1981?

**Mr. Morris:** No; I do not believe that any need has been reduced in 1981.

**The Chairman:** If anything, would you agree that it has been increased?

**Mr. Morris:** I would tend to agree with that; but if you are speaking of small business—

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Morris:** ... the budget did propose a substantial increase in the amount of income eligible for the lower rate.

**Mr. Birk:** Mr. Morris, the effect of the 12.5 per cent tax means, in effect, that the small businessman who has a lower tax on a certain amount of corporate business income is considered to have borrowed this benefit, and he must repay it

[Traduction]

partie de ces 150 millions de dollars qui correspondrait à la totalité des modifications qui pourraient se rattacher aux avantages employeur-employés?

**M. Poddar:** Je n'ai pas en main ces renseignements mais je pourrais vous les fournir à la prochaine réunion.

**Le président:** Nous nous réunissons de nouveau le mardi de la semaine prochaine. Pourrions-nous les avoir à ce moment-là?

**M. Poddar:** Oui.

**M. Gillespie:** Monsieur le président, je voudrais peut-être poser une autre question au sujet de l'impôt de 12½ pour cent. M. Morris a parlé de cet impôt comme étant intégré au système. On doit reconnaître qu'avant la mise en place de ce système, il y avait un avantage pour le propriétaire d'une petite entreprise. Il a été dit que cet avantage lui a été consenti en reconnaissance du fait qu'il prenait des risques et qu'il devait bénéficier d'une préférence fiscale. En prélevant cet impôt, est-ce que la nouvelle politique du ministère s'attache consciemment à cette question en disant qu'il ne devrait plus bénéficier de cette préférence?

**M. Morris:** Je crois que les prémisses selon lesquelles le crédit pour dividende a été augmenté en 1978 pour offrir de nouveaux avantages aux propriétaires de la petite entreprise ne sont pas exactes. L'augmentation du crédit pour dividende de 1978 a été mise en vigueur pour stimuler l'investissement dans les avoirs canadiens. Il y a eu une augmentation considérable du crédit pour dividende. Ce crédit pour dividende s'applique non seulement aux petites entreprises mais aussi aux grandes sociétés. Ainsi, cet objectif continue d'être valable en dépit de l'impôt sur les distributions d'entreprise. Un autre des objectifs consistait à simplifier la loi fiscale en exerçant, par le truchement d'une augmentation du crédit pour dividende, un impact fiscal plus ou moins égal sur les gains en capital et les dividendes. Ces deux caractéristiques s'appliquent toujours aux grandes sociétés et, pour la plupart des cas, aux petites entreprises.

**Le président:** Monsieur Morris, vous ne voulez pas dire que les conditions ou le besoin qui a donné lieu à ce stimulant, comme vous l'appellez, offert à ce secteur de l'économie en 1978 s'est atténué économiquement parlant, en 1981?

**M. Morris:** Non, je ne crois pas qu'aucun besoin s'est atténué en 1981.

**Le président:** S'il s'est passé quelque chose, seriez-vous d'accord pour dire qu'il a augmenté?

**M. Morris:** Je suis plutôt d'accord avec ce que vous dites; mais si vous parlez des petites entreprises—

**Le président:** Oui.

**M. Morris:** ... le budget a proposé une augmentation importante du montant des revenus admissibles au taux plus faible.

**M. Birk:** Monsieur Morris, l'effet de l'impôt de 12.5 p. 100 a pour conséquence, en réalité, que le propriétaire de petite entreprise qui est assujéti à un taux plus faible à l'égard d'un certain montant de revenu d'entreprise est tenu pour avoir



[Text]

when he receives the dividend and therefore be taxed as if he had invested in any other publicly traded shares and received a dividend. Is that not the effect?

**Mr. Morris:** It is similar in effect, except that I believe that it continues to be a much better environment taxwise for a small business than for a large business. Large business face an immediate tax of approximately 50 per cent on their profits; small business continues to pay a tax which is half that and, in many cases, less than half that. The recapture of the benefits only occurs at the time of distribution of the profits. So reinvested profits in small business are taxed at a very favourable rate.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, I would like to pursue the point you raised, and which has been adverted to. Apart from the technical details of the tax imposed, I wonder what the department's view is of the larger impact of this tax on the economy. I am thinking of the situation in which we are at present, at the low point in the economic cycle—at least, we trust that is what it is—where we see a very marked reduction in profits, a very onerous rate of interest, and an increase in bankruptcies—particularly among small business—that probably is without equal since 1930. We then find that we are actually deciding, in this set of economic circumstances, that for reasons of equity, or whatever, we propose to increase the tax burden on this sector. Apart from the fact that no-one likes paying more taxes, the small business sector has been the most productive of new jobs. Most of the unemployment in the country—a great deal of it—is to be found in the large corporation sector of our economy. Our experience, in the country as a whole and certainly in the province of Manitoba, has been that small business is where the job formation counts. We recognize that there is a terrific turnover, a great casualty rate, in that area—people going broke, entering the business area and going out of it. One of the things that has made it so vital, in my opinion, is that it has had a more favourable tax treatment than some other sectors of the economy. We are now proposing to do away with that. You tell me that it is all right, that we are increasing the total ceiling on the definition of small business to \$1 million—which perhaps keeps up with inflation; so that is not much comfort to anyone. In effect, we are increasing the ultimate tax on this sector by about 50 per cent. Has the department made any measure of the significance of this change in taxation with respect to the small business sector of the economy? Is it a discreet measure to propose at this particular?

**Mr. Morris:** Yes. The department has carefully examined the impact in total of the small business measures proposed in the November 1981 budget, and the aggregate effect is that these measures are revenue neutral—there is no revenue increase arising from the small business sector as a result of

[Traduction]

emprunté cet avantage et il doit le rembourser lorsqu'il reçoit les dividendes et, par conséquent, être imposé comme s'il avait fait un investissement dans n'importe quel type d'action négociée publiquement et comme s'il avait reçu un dividende. Quelle serait la nature de l'effet?

**M. Morris:** L'effet est semblable sauf que je pense qu'un milieu fiscal plus avantageux continue d'exister pour une petite entreprise que pour une grande entreprise. Les grandes entreprises sont assujetties immédiatement à un impôt d'environ 50 p. 100 de leur bénéfice; les petites entreprises continuent de verser un impôt qui n'est que la moitié de ce pourcentage et, dans plusieurs cas, moins que cela. La reprise des avantages ne se produit qu'au moment où il y a une distribution des bénéfices. Ainsi, les bénéfices réinvestis dans la petite entreprise sont imposés à un taux très favorable.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, je voudrais continuer à parler de la question que vous avez soulevée et qui a été écartée. À part les détails techniques de l'application de l'impôt, je me demande ce que pense le ministère de l'impact important de cet impôt sur l'économie. Je pense à la situation dans laquelle nous nous trouvons présentement, au creux du cycle économique, au moins croyons-nous qu'il s'agit d'un creux, où nous voyons une diminution très marquée des bénéfices, où un taux d'intérêt très lourd et une augmentation des faillites, surtout parmi les petites entreprises, qui est probablement sans précédent depuis 1930. Au sein de ce climat économique, il arrive que nous sommes en train de décider que pour des raisons d'équité, ou d'autres raisons, de proposer une augmentation du fardeau fiscal de ce secteur. À part le fait que personne n'aime payer plus d'impôt, le secteur des petites entreprises a été le plus productif du point de vue des nouveaux emplois. La majeure partie du chômage de notre pays, une très grande partie, se trouve dans la grande société, dans ce secteur de notre économie. Dans l'ensemble du pays et d'une façon certaine dans la province du Manitoba, l'expérience démontre que ce sont les petites entreprises qui sont créatrices d'emplois. Nous reconnaissons qu'il y a un roulement considérable, un taux élevé de victimes, dans ce domaine, les gens manquent d'argent, ils ouvrent des commerces et ils en ferment. Selon moi, l'une des raisons qui expliquent sa grande importance est qu'il a bénéficié d'un traitement fiscal plus avantageux que certains autres secteurs de l'économie. Nous nous proposons maintenant de supprimer tout cela. Vous me dites que c'est très bien, que nous élevons le plafond applicable aux petites entreprises à 1 million de dollars, ce qui permet de tenir tête à l'inflation mais ce n'est pas trop réconfortant pour qui que ce soit. En effet, nous augmentons l'impôt ultime applicable à ce secteur d'environ 50 p. 100. Le ministère a-t-il mesuré les conséquences de ce changement sur le plan de la fiscalité en ce qui concerne le secteur des petites entreprises de notre économie? Serait-ce une mesure acceptable à proposer à ce moment-ci?

**M. Morris:** Oui. Le ministère a étudié attentivement l'impact global des mesures relatives aux petites entreprises proposé dans le budget de novembre 1981 et l'effet total est que ces mesures sont neutres du point de vue des recettes, il n'y aura pas d'augmentation des recettes provenant du secteur des

[Text]

those proposals. In fact, the corporate distribution tax, which is the principal measure that does increase revenues within the small business proposals, is not a tax on profits of small business. The increase there is compensated for by revenue decreases on the profit-making aspects of small corporations. My interpretation of these measures is that they increase the after-tax amount available to small businessmen for as long as profits are retained in a corporation. The 12½ per cent tax does not arise until the funds leave the small business, and therefore I find it to be something that does enhance the profitability and after-tax amount available within the small business.

**Senator Roblin:** I think you can only come to that view if you look at the incidence of taxation in a very technical manner; but in terms of real life one has to look at the flow-through in connection with small business taxation. Small business, really, is the corporatization of the individual in a much different way from that of a large corporate operation. You have to look at the flow-through. So to tell me that you are only taxing the small business so that the small business position is preserved, while ignoring the flow-through effect, I think, would be to overlook a very significant factor.

**Mr. Morris:** Well, many small businessmen will benefit from the reduction in the marginal rates, as well, that we are proposing in the budget. I think, overall, it is a package that is of benefit to small business rather than, as you suggest, one that increases the tax burden.

**Senator Roblin:** Are there many small businessmen that agree with that analysis?

**Mr. Morris:** I have not met very many small businessmen recently, because I have been closeted, working on the legislation; but I am sure there are many Department of Finance officials who could answer that question.

**The Chairman:** What you describe, in answer to Senator Roblin's question, is this. In effect, the procedure is designed, in relation to small business, to freeze the revenues of small business to that category of operation, because there is a penalty if they move any of those funds out of that small business stream.

**Mr. Morris:** That is not the way I see it. The way I see it is that when the funds are moved out to the shareholder, then at that stage there will be tax; but the funds can be used within the corporation for other purposes.

**The Chairman:** What I am referring to is your explanation as to what happens if they go out in dividends. The next step, if they go out in dividends—and I think this has been discussed in the budget papers—would be the use of the dividend

[Traduction]

petites entreprises par suite de ces propositions. En fait, l'impôt sur les distributions d'entreprise, qui est la mesure principale qui augmente effectivement les recettes dans les propositions concernant les petites entreprises, n'est pas un impôt sur les bénéfices des petites entreprises. L'augmentation est compensée par une diminution de recettes applicable aux opérations bénéficiaires des petites entreprises. Selon moi, ces mesures augmentent le montant après impôt qui reste disponible au propriétaire de petite entreprise aussi longtemps qu'il laisse les bénéfices dans l'entreprise. L'impôt de 12½ p. 100 n'est pas applicable avant que les fonds ne sortent de la petite entreprise et, par conséquent, j'estime qu'il s'agit d'un phénomène qui valorise la rentabilité et augmente le montant après impôt disponible dans la petite entreprise.

**Le sénateur Roblin:** Je crois que la seule façon d'arriver à cette conclusion est d'envisager l'incidence fiscale d'une façon extrêmement technique mais dans la vie réelle on doit aussi envisager les fonds qui passent dans l'entreprise en tenant compte des impôts prélevés sur les petites entreprises. En réalité, une petite entreprise n'est rien d'autre que la constitution en société d'un particulier d'une façon très différente de celle que présente une grande entreprise. Vous devez vous intéresser au mouvement des fonds. Ainsi, si vous me dites que vous imposez les petites entreprises seulement jusqu'au point qui permet à la petite entreprise de conserver tout juste son caractère, en ne tenant pas compte des effets de mouvement de fonds, je crois que vous oubliez de tenir compte d'un facteur très important.

**M. Morris:** Eh bien, un bon nombre de propriétaires de petite entreprise verront leurs taux marginaux diminuer aussi, et c'est ce que nous proposons dans le budget. Je pense que dans l'ensemble il s'agit d'une mesure qui va apporter des avantages à la petite entreprise plutôt que, comme vous le dites, une augmentation du fardeau fiscal.

**Le sénateur Roblin:** Y a-t-il plusieurs propriétaires de petite entreprise qui sont d'accord avec cette analyse?

**M. Morris:** Je n'ai pas rencontré dernièrement un très grand nombre de propriétaires de petite entreprise parce que j'ai dû m'isoler pour travailler sur les textes législatifs mais je suis certain que plusieurs responsables du Ministère des finances pourraient apporter une réponse à cette question.

**Le président:** En réponse à la question du sénateur Roblin, vous voulez dire ceci. En fait, la procédure est destinée, en ce qui concerne les propriétaires de petite entreprise, à restreindre l'emploi des revenus des petites entreprises à ce genre d'opérations, parce qu'il y a une pénalité si on retire ces fonds de leur emploi dans la petite entreprise.

**M. Morris:** Ce n'est pas la façon dont je vois le phénomène. Voici comment je le vois. Lorsque les fonds sont retirés par l'actionnaire, il y a un impôt de prélevé à ce stade; mais les fonds peuvent être utilisés dans l'entreprise à d'autres fins.

**Le président:** Je me réfère à votre explication de ce qui arrive lorsque ces fonds sont versés sous forme de dividende. L'étape suivante, s'ils sont versés en dividende, et je pense que ce fait est traité dans les documents budgétaires, les paiements



[Text]

payments for purposes other than the operation of a small business.

**Mr. Morris:** I am afraid I do not quite follow, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Well, shall we do it on the basis of one, two, three?

**Mr. Morris:** Yes.

**The Chairman:** Well then, at the stage where a small business corporation pays a dividend, the dividend becomes subject to tax.

**Mr. Morris:** That is correct.

**The Chairman:** And the reason for that is—what?

**Mr. Morris:** To achieve neutrality between business earnings earned in a proprietorship and business earnings flowing through a small corporation.

**The Chairman:** But on paying dividends, if that money is re-invested in the small business, is the provision for tax that you have made still applicable?

**Mr. Morris:** Yes, it is still applicable in that circumstance, because it applies technically to dividends paid; but what I do not follow is why a small businessman who wished to re-invest his earnings would pay himself a dividend. Would he not just leave the earnings in the corporation?

**The Chairman:** Well, he might re-invest, if it is a corporate structure, by acquiring more shares in that small business corporation.

**Mr. Morris:** Yes, that is correct.

**The Chairman:** May that be helpful to such a corporation?

**Mr. Morris:** Well, as I see it, it would not be helpful to expose oneself to the 12-½ p. cent tax in circumstances where one did not have to do so.

**The Chairman:** No, but I am leading to the conclusion that in those circumstances, since the end purpose is that of keeping the money in the small business stream of operations, it should not attract a distribution tax.

**Mr. Morris:** I agree with you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** But it does.

**Mr. Morris:** I believe that it is perfectly open to the small businessman not to pay himself the dividend, and therefore, for as long as he does not, he will not face the 12-½ p. cent tax.

**The Chairman:** But supposing he wants to increase his holdings in the small business.

**Mr. Gillespie:** By injection of further capital from outside sources, do you mean?

**The Chairman:** From the proceeds of dividends.

**Mr. Morris:** From that small business.

**Mr. Gillespie:** I see. To increase his capital.

[Traduction]

de dividendes serviraient à des fins autres que les opérations d'une petite entreprise.

**M. Morris:** Je crains bien ne pas pouvoir vous suivre, Monsieur le Président.

**Le président:** Bien devrions-nous procéder en numérotant les étapes un, deux, trois?

**M. Morris:** Oui.

**Le président:** Eh bien, au stade où une petite entreprise verse un dividende, le dividende est assujéti à un impôt.

**M. Morris:** C'est exact.

**Le président:** Et la raison qui motive ce geste est... quoi?

**M. Morris:** Pour réaliser la neutralité entre les revenus acquis dans une entreprise à propriétaire unique et les revenus d'entreprise circulant dans une petite société.

**Le président:** Mais au moment du versement des dividendes, si l'argent est réinvesti dans la petite entreprise, est-ce que la disposition d'application de l'impôt que vous avez rédigée reste valable?

**M. Morris:** Oui, elle s'applique toujours dans cette circonstance parce qu'elle s'applique techniquement aux dividendes versés mais ce que je ne comprends pas c'est qu'un propriétaire de petite entreprise qui désire réinvestir ses bénéfices doit se verser à lui-même un dividende. Ne laisserait-il pas simplement les bénéfices dans l'entreprise?

**Le président:** Eh bien, il pourra réinvestir ces fonds s'il s'agit d'une structure d'entreprise en acquérant d'autres actions de cette petite entreprise.

**M. Morris:** Oui, c'est exact.

**Le président:** Cela serait-il utile à une telle entreprise.

**M. Morris:** Eh bien, ce ne serait utile pour personne de s'exposer à verser un impôt de 12½ p. 100 dans des circonstances où l'on n'a pas à le faire.

**Le président:** Non, mais je vais passer à la conclusion que dans ces circonstances, étant donné que la fin ultime consiste à garder l'argent en circulant dans la petite entreprise, il ne devrait pas être l'objet d'un impôt de distribution.

**M. Morris:** Je suis d'accord avec vous, monsieur le Président.

**Le président:** Mais il y est assujéti.

**M. Morris:** Je crois que le propriétaire d'une petite entreprise est tout à fait libre de ne pas se payer un dividende et, par conséquent, aussi longtemps qu'il ne le fait pas, il ne se trouve pas dans l'obligation de verser un impôt de 12½ p. 100.

**Le président:** Mais supposons qu'il veuille augmenter ces avoirs dans la petite entreprise.

**M. Gillespie:** En apportant des capitaux complémentaires provenant de sources extérieures, voulez-vous dire?

**Le président:** Avec le produit des dividendes.

**M. Morris:** Provenant de cette petite entreprise.

**M. Gillespie:** Je comprends. Afin d'augmenter son capital.



[Text]

**Senator Cook:** He only ends up with more bits of paper by doing that.

**Mr. Gillespie:** He enhances his borrowing position. For example, by having more equity in the corporation he can go to the bank and show that he has more equity.

**Senator Cook:** But he is not going to have any more equity than he has already plus the undistributed surplus, because when he goes to the bank the bank says, "O.K., we will lend it, but don't pay out any dividends until you pay it back". I do not see how he improves his position by paying out the dividend. I rather agree with the department that the surplus has already attracted less tax, and now that he is going to pay it out, why should he not pay a little bit more, to equalize the situation?

**Mr. Birk:** Instead of buying new shares, it might be possible that he wants to diversify and not leave all his assets in one entity; or he may be forced, or required, for certain periods of time, to reloan money to his corporation. I think the question, really, is whether a small business should be seen in isolation and as a separate entity which enjoys a lower tax rate for a certain period of time on a certain amount of income, or whether the shareholder—who could be a minority or a majority shareholder—should be expected to repay this benefit when he gets that low taxed income as a dividend.

**Senator Cook:** But the benefit is given to the small businessman, not to the shareholder, so you cannot at one moment put on your hat and say that you are a small businessman, and then take it off and put it on another the next minute and say that you are a shareholder.

**Mr. Birk:** The tax reduction, or the preferential rate on a certain amount of income is given to the small business corporation, and not to the businessman as such; therefore it is recognized that this company should get a certain preference. Once the income is paid out it should not necessarily follow that the corporation or the shareholder should be penalized.

**Senator Cook:** He is not being penalized. He is just being made to pay what he would have paid otherwise.

**Senator Roblin:** He has lost the advantage of being a small businessman.

**Senator Cook:** He is not a small businessman then; he is a shareholder.

**Senator Roblin:** Well, he has then lost the advantage of being a shareholder in a small business.

**Mr. Gillespie:** The next item I wanted to discuss was low-interest and interest-free loans to employees and shareholders.

The Income Tax Act currently provides that within certain limits low-interest and interest-free loans can be made to employees and shareholders; but it is proposed, in the November 12th budget papers, that, effective in 1982, and subsequent

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Il finit tout simplement par avoir un plus grand nombre de morceaux de papier en procédant ainsi.

**M. Gillespie:** Il valorise sa capacité d'emprunter. Par exemple, en détenant un capital plus important dans l'entreprise, il peut se présenter à la banque et faire voir qu'il possède un avoir plus considérable.

**Le sénateur Cook:** Mais il n'aura pas un capital plus considérable qu'il n'a déjà, plus le surplus non distribué, parce que lorsqu'il se présente à la banque, la banque lui dit: «Très bien, nous vous prêterons l'argent mais ne versez pas de dividende jusqu'à ce que vous l'ayez remboursé». Je ne vois pas comment il améliore sa position en versant des dividendes. Je serais plutôt d'accord avec le ministère que le surplus a déjà été moins imposé et maintenant qu'il va le verser, pourquoi ne devrait-il pas payer un peu plus pour égaliser la situation?

**M. Birk:** Eh bien, au lieu d'acheter d'autres actions, il est possible qu'il veuille diversifier ses avoirs et ne pas mettre tous ses actifs dans une seule entité; ou il peut se voir forcé, ou être obligé, durant une certaine période de temps de prêter de l'argent à son entreprise. En réalité, il faut plutôt se demander si l'on doit envisager la petite entreprise dans un milieu isolé, et comme une entité distincte qui bénéficie d'un taux d'impôt plus faible durant une certaine période de temps sur un certain montant de revenu, ou se demander si l'actionnaire, qui peut être aussi bien un actionnaire minoritaire que majoritaire, devrait compenser cet avantage lorsqu'il touche ce revenu faiblement imposé sous la forme d'un dividende.

**Le sénateur Cook:** Mais l'avantage est accordé au petit homme d'affaires, et non pas à l'actionnaire, de sorte que vous ne pouvez pas à un certain moment vous présenter comme un propriétaire de petite entreprise, renoncer soudainement à ce rôle et prétendre dans la minute qui suit que vous êtes un actionnaire.

**M. Birk:** La diminution d'impôt, où le taux préférentiel sur un certain montant de revenu, est appliquée à la petite entreprise et non pas à l'homme d'affaires comme tel. Par conséquent, on reconnaît que cette entreprise doit obtenir une certaine préférence. Une fois le revenu versé, cela n'entraîne pas la nécessité de pénaliser la société ou l'actionnaire.

**Le sénateur Cook:** Il ne fait pas l'objet d'une pénalité. On l'oblige tout simplement à payer ce qu'il aurait payé d'une autre façon.

**Le sénateur Roblin:** Il a perdu l'avantage qui lui valait d'être un petit homme d'affaires.

**Le sénateur Cook:** Il n'est pas alors un petit homme d'affaires, il est un actionnaire.

**Le sénateur Roblin:** Eh bien, il a perdu l'avantage d'être un actionnaire dans une petite entreprise.

**M. Gillespie:** Le point suivant que je voulais discuter était les prêts à taux d'intérêt faible ou en franchise d'intérêt qui se font aux employés et aux actionnaires.

La Loi de l'impôt sur le revenu prévoit actuellement que, dans certaines limites, des prêts à faible taux d'intérêt et en franchise d'intérêt peuvent être faits aux employés et aux actionnaires, mais il est proposé, dans les documents budgétaires

[Text]

years, certain exemptions be removed, and that the rules be extended to tax as a benefit loans made to employees and shareholders to purchase company shares. It was also proposed to extend rules to include other forms of debt. Could the department officials give us, in brief, the policy behind the proposed amendments?

**Mr. Poddar:** The main rationale for the changes was that employees can be remunerated in a variety of forms. In some cases employees are remunerated through cash, wages and salaries, in some other cases the remuneration is provided in kind, in the form of subsidized interest loans or other benefits. In order to be consistent, and neutral, it is desirable that all forms of remuneration be taxable in uniform fashion as far as possible. In many cases, it is not possible or may not even be desirable to apply this consistency in a mechanical manner. Some accommodations have to be made but, leaving aside those questions of accommodations, the remuneration should be taxed in a uniform fashion. That was the thrust of the measures in the budget.

**Mr. Gillespie:** It was a common form of remuneration, or part of a remuneration package, to loan funds to employees to buy shares in the corporation for which they were working. The effect of the proposals would be, presumably, to eliminate that form of remuneration to the employee. It has been suggested that it would be inflationary to expect the employees to look for salary only. Would you agree with that?

**Mr. Poddar:** As far as its impact on inflation is concerned, the employer is incurring the same cost whether he pays more wages or pays interest to the bank on the money that he has provided to the employee. It should not really make any difference, in terms of the cost of running the business.

On the point that taxation of the benefit will cause this benefit to be eliminated, I think that is a rather extreme assumption. Taxation does not necessarily lead to elimination of that benefit. Many employees will continue to receive that benefit, because the tax is not 100 per cent of the benefit. Tax rates are less than 100 per cent, and it may be worthwhile for the employees to continue to receive those benefits.

**Mr. Gillespie:** I have a technical question on that. These benefits will extend to other forms of debt, not just to loans. The question was raised in committee earlier as to whether an advance by an employer to an employee on account of expenses or on account of commissions or salary would be considered to be a debt.

**Mr. Morris:** Yes, it would be.

**Mr. Poddar:** If I could just comment on that point further, I do not really think that it will be the intention of Revenue to

[Traduction]

res du 12 novembre, que, avec effet en 1982 et durant les années subséquentes, certaines exemptions soient supprimées et que les règles soient étendues de façon à imposer, à titre d'avantage, les prêts faits aux employés et aux actionnaires pour acheter des actions de l'entreprise. Il a été proposé aussi d'étendre les règles de façon à inclure d'autres formes d'endettement. Est-ce que les responsables du ministère pourraient nous faire connaître en résumé la politique sous-jacente aux modifications proposées?

**M. Poddar:** La raison principale de ces modifications est que des employés peuvent toucher une rémunération sous diverses formes. Dans certains cas, la rémunération des employés se présente sous la forme d'argent, de gages et de salaires; dans d'autres cas, la rémunération est versée en nature sous la forme de prêts à taux d'intérêt réduit ou sous la forme d'autres avantages. Afin d'être systématique et neutre, il est souhaitable que toutes les formes de rémunération soient imposables de la même façon dans la mesure du possible. Dans de nombreux cas il n'est pas possible et ne serait pas souhaitable d'appliquer mécaniquement cette façon uniforme de procéder. Certaines exceptions doivent être admises mais si on laisse de côté ces exceptions, la rémunération doit être imposée de manière uniforme. C'est là le but des mesures budgétaires.

**M. Gillespie:** C'était une forme commune de rémunération ou une partie d'un ensemble de rémunération, que de prêter de l'argent aux employés pour acheter des actions de l'entreprise pour laquelle ils travaillaient. Présumément, les propositions auraient pour effet de supprimer cette forme de rémunération des employés. On a affirmé que ce serait inflationniste que de s'attendre que les employés ne tiennent compte que de leur salaire. Seriez-vous d'accord avec ce point de vue?

**M. Poddar:** En ce qui concerne son impact sur l'inflation, l'employeur fait face aux mêmes coûts, qu'il paie plus de rémunération, qu'il paie des intérêts à la banque sur l'argent qu'il a donné à ses employés. Cela ne devrait réellement pas faire de différence, du point de vue des coûts d'exploitation de l'entreprise.

En ce qui concerne la prétention que l'imposition de l'avantage sera à l'origine de la disparition de cet avantage, je pense qu'il s'agit-là d'une hypothèse plutôt extrême. L'imposition ne mènera pas nécessairement à la disparition de cet avantage. Bon nombre d'employés continueront de bénéficier de cet avantage parce que l'impôt n'est pas égal à 100 pour cent de l'avantage. Les taux d'impôt sont inférieurs à 100 pour cent et ils pourraient valoir la peine que les employés continuent de bénéficier de ces avantages.

**M. Gillespie:** Je voudrais poser une question technique à ce sujet. Ces avantages s'étendront à d'autres formes d'endettement et non pas seulement aux prêts. Plus tôt, la question a été soulevée au comité alors qu'on s'est demandé si une avance faite par un employeur à un employé aux termes d'une dépense ou aux termes d'une commission ou d'un salaire serait tenue pour une dette.

**M. Morris:** Oui, elle le serait, monsieur Gillespie.

**M. Poddar:** Si vous me permettez d'ajouter quelques mots sur cette question, je dirais que je ne pense pas qu'il entrerait



[Text]

go after advances made two days or three days before you commence your travel. The intention here is really to go after those cases where the advances are given a long time prior to the travel and are really designed to provide a benefit. Revenue Canada will develop some rules for defining the circumstances under which the advance was unrelated to the travel and was designed to provide a benefit.

**Mr. Morris:** Yes, I agree with Mr. Poddar.

**Mr. Gillespie:** My new question has to do with exemptions for housing loans on relocation. For example, where an employee is relocated from Montreal to Toronto and moves from an area where he will receive a relatively low amount for the house that he is selling and will have to pay a greater amount in the area to which he is moving. Quite probably the original policy allowing a \$50,000 exemption on this benefit was to enable that employee to more freely move from one location to another.

It has been suggested that the removal of this exemption will make relocation more difficult and, in particular, make it perhaps slow down the migration from east to west. Was this taken into consideration when formulating the budget proposal?

**Mr. Poddar:** Yes, it was. There are a number of points to be noted in that regard.

First of all, every time an employee moves, if he moves into an area which is a high-cost area, somebody has to pay the cost of living in that area. Either the government pays it through the tax concessions or the employer pays it in higher wages or salaries or indirect forms of compensation. It was the view of the government that the tax system should be neutral, that government should not subsidize those costs through the tax system. Even if it is desirable to subsidize those costs by the government, the subsidy mechanism has to be different and made more equitable than was the case for the employee loans. For example, an employee has moved from Toronto to Calgary or from Ottawa to Calgary. Suppose he does not buy a house and wants to live in a rental accommodation? Absolutely no subsidy was provided for rental accommodation. I do not really see why government should design a policy which only benefits people who buy a house in a new area as opposed to taking rental accommodation.

This provision was also inequitable toward people who did not relocate but went to a new location to obtain a job. Such people were facing the same high cost of living as was the employee who relocated from outside.

The measure was also defective in the sense that one did not really have to go from a low cost region to a high cost region in order to get the benefit. One could move from a high cost

[Traduction]

dans les intentions de Revenu Canada de s'intéresser aux avances faites deux ou trois jours avant le début de votre déplacement. L'objet de cette disposition s'attache réellement aux cas où les avances ont été versées longtemps avant le déplacement et sont réellement destinées à constituer un avantage. Revenu Canada mettra au point quelques règles qui définiront les circonstances dans lesquelles l'avance n'est pas rattachée à un déplacement mais était plutôt destinée à constituer un avantage.

**M. Morris:** Oui, je suis d'accord avec M. Poddar.

**M. Gillespie:** Ma question suivante traite des exemptions des prêts pour l'habitation à l'occasion d'une réinstallation. Par exemple, lorsqu'un employé quitte Montréal pour s'installer à Toronto et quitte une région qu'il lui vaudra un montant relativement faible pour la maison qu'il vend et qui sera obligé de verser un montant plus considérable dans la région où il aménage. Il est très probable que la politique initiale d'accorder une exemption de \$50,000 au titre de cet avantage avait pour objet de permettre à l'employé de passer plus facilement d'un endroit à un autre.

On a dit que la suppression de cette exemption rendra les réinstallations plus difficiles et, en particulier, ralentirait l'immigration d'est en ouest. A-t-on tenu compte de ce facteur lorsqu'on a formulé la proposition budgétaire?

**M. Poddar:** Oui, on en a tenu compte. Il y a, à ce sujet, un certain nombre d'autres points à remarquer.

D'abord, chaque fois qu'un employé change de localité, s'il aménage dans une région qui est une région à coûts élevés, quelqu'un doit assumer le coût de la vie dans cette région. Soit que le gouvernement l'assume en accordant des concessions fiscales, soit que l'employeur le fasse sous la forme d'une rémunération plus élevée ou sous des formes indirectes de rémunération. Le gouvernement a estimé que le système fiscal doit être neutre, qu'il ne doit pas subventionner ces coûts par le truchement du système fiscal. Même s'il est souhaitable de subventionner ces coûts par le gouvernement, le mécanisme de subvention doit être différent et rendu plus équitable qu'il ne l'était pour les prêts faits aux employés. Par exemple, prenons le cas d'un travailleur qui part de Toronto pour aller s'établir à Calgary ou d'Ottawa pour Calgary. Mettons qu'il n'achète pas de maison et qu'il veuille habiter dans un logement locatif. Absolument aucune subvention n'a été versée au logement locatif. Je ne vois pas réellement pourquoi le gouvernement devrait concevoir une politique qui n'avantage que les gens qui achètent une maison dans la nouvelle région qu'il habite par comparaison avec ceux qui occupent un logement locatif.

Cette disposition était aussi inéquitable à l'endroit des gens qui ne bénéficiaient pas d'une réinstallation mais qui se rendaient par eux-mêmes dans une nouvelle localité pour y occuper un emploi. Ces personnes faisaient aussi face au même coût de la vie élevé que l'employé qui bénéficiait d'une réinstallation à partir de sa localité de départ.

La mesure était aussi déficiente en ce sens qu'une personne ne passait pas nécessairement d'une région à faible coût à une région à coût élevé pour pouvoir bénéficier de l'avantage. Elle



*[Text]*

region to the low cost region and still get the benefit of the subsidy. This benefit was confined, in many cases, to employees, of the banks, because it was conventional practice for employees of the banks to receive subsidized interest loans for their houses. The provision was not tied to moving into a high cost or a low cost region.

Another element of the policy was that, in order to have more uniformity in the application of the tax, the government used the revenues, by eliminating these preferences, to lower the tax rates. In many instances, the additional tax on the imputed benefit on housing loans is offset by the benefit of the reductions in the marginal rate schedule.

**Mr. Gillespie:** Was this an area where there were abuses perceived by the department?

**Mr. Poddar:** I do not really like to use the word "abuses" but it was the case, in many industries, that the remuneration packages were being redesigned to convert the cash wages into these tax preferred forms to confer a benefit on the employees which was unrelated to the cost of movement.

**The Chairman:** The employee moving did not have to buy another house, he could rent instead?

**Mr. Poddar:** He had to buy a house in order to get this tax benefit.

**The Chairman:** No, I mean was that one of the things that you considered when you were making the change? I thought I understood you to say that the employee did not need to buy a house?

**Mr. Poddar:** No, the point I was making was that, if an employee moves from the low cost region to the high cost region, his cost of moving was subsidized only if he bought the house. If he decided to rent accommodation, no subsidy for that movement was given by the government.

One wonders whether it is desirable to provide a subsidy for the moving costs only to those employees who buy a house as opposed to those who rent accommodation.

**Mr. Gillespie:** Take, for example, an employee who is being relocated and is forced to sell his own home. Let us assume that he wishes to acquire another home and has difficulty in financing the acquisition of the second home. Such an employee will necessarily have to ask for more in compensation from his employer. If his demand is met, it has been suggested that this will again be inflationary. Would the answer that you gave to the earlier question with respect to loans for shares still apply to this question as well?

**Mr. Poddar:** Yes. The costs are there. They have to be paid either by the government, if it provides a tax preference, or by

*[Traduction]*

pouvait tout simplement quitter une région à coût élevé pour aller habiter une région à faible coût et bénéficier quand même de la subvention. Dans de nombreux cas, cet avantage se rencontrait surtout chez les employés de banque parce qu'il existait une pratique traditionnelle pour les employés des banques de bénéficier de prêts à intérêt subventionné pour acheter une maison. La disposition n'était pas limitée au fait que l'on devait quitter une région à faible coût pour habiter une région à coût élevé.

Un autre élément de la politique dont il faut tenir compte, afin que l'application de l'impôt soit faite d'une façon plus uniforme, est que le gouvernement a utilisé les revenus, en supprimant ces préférences, pour réduire les taux d'impôt. Dans de nombreux cas, l'impôt additionnel sur l'avantage imputé des prêts d'accession à l'habitation se trouve compensé par l'avantage de la réduction du taux marginal du barème.

**M. Gillespie:** Est-ce qu'il s'agit-là d'un secteur où le ministre a constaté des abus?

**M. Poddar:** Je n'aime pas vraiment utiliser le mot «abus» mais il a été constaté, dans plusieurs entreprises, que les ensembles de rémunération faisaient l'objet d'une reconstitution de façon à transformer les rémunérations en espèces en des formes de préférence fiscale destinées à accorder un avantage aux employés qui n'était pas rattaché au coût de la réinstallation.

**Le président:** L'employé en réinstallation n'était pas obligé d'acheter une nouvelle maison, il pouvait en louer une?

**M. Poddar:** Il était obligé d'acheter une maison pour bénéficier de cet avantage fiscal.

**Le président:** Non, je vous demande si c'est là l'une des choses dont vous avez tenu compte lorsque vous avez fait cette modification? Je crois avoir compris que vous avez dit que l'employé n'était pas obligé d'acheter une maison?

**M. Poddar:** Non, la précision que j'apportais était que si un employé quitte une région à faible coût pour aménager dans une région à coût élevé, le coût de sa réinstallation n'était subventionné que s'il acquérait une maison. S'il décidait de louer un logement, le gouvernement ne subventionnait aucunement cette réinstallation.

On peut se demander s'il est souhaitable de fournir une subvention des frais de réinstallation seulement aux employés qui achètent une maison et non pas à ceux qui louent leur logement.

**M. Gillespie:** Prenons, par exemple, le cas d'un travailleur qui se déplace et qui est obligé de vendre sa propre maison. Supposons qu'il désire acquérir une autre maison et qu'il ait des difficultés à financer l'achat de la deuxième maison. Cet employé sera nécessairement obligé de demander une rémunération plus considérable à son employeur. Si l'on satisfait sa demande, on a dit que cela aussi aurait un caractère inflationniste. Est-ce que la réponse que vous avez donnée à la question posée plus tôt au sujet des prêts pour des actions s'applique aussi à cette question?

**M. Poddar:** Oui. Les coûts sont là. Ils doivent être acquittés, soit par le gouvernement, s'il consent une préférence fiscale,

[Text]

the employer. If the government has to collect more revenues from other means because it is providing a preference, I presume that in turn has the same impact on the economy as high wages paid by the employer.

**Mr. Gillespie:** The ability for an employee to borrow at a low interest rate or without interest expense presumably made it easier for the employee to acquire the business of his employer in given circumstances where the employer wished to sell. It has been suggested that these provisions will make it much more difficult for the employer to divest himself of his business because the group of individuals to whom he can sell his business will be, if not eliminated, considerably reduced. Have you had representations in that regard?

**Mr. Morris:** None that I am aware of, but that is not to say that that is something we have given consideration to. However, I am not sure why it would be necessary to have the government subsidize the purchase by employees of corporations. There is a benefit, in any event, by which an employee receives a reduced-interest loan to acquire something. The proposal is simply to bring into income the amount of that advantage. That is different, I believe, from the cash-flow problem that the employee would face, if he had to go to a bank to finance the acquisition.

**Mr. Birk:** Nevertheless, Mr. Morris, heretofore the employee could receive an interest-free loan from the corporation to purchase shares in the company. That was a specific measure at the time. That possibility is now restricted in the sense that there will be a taxable interest benefit to the employee.

**Mr. Morris:** Are you speaking of the restricted interest expense measure?

**Mr. Birk:** No, I am speaking about the benefit to an employee from interest-free loans.

**Mr. Morris:** With respect to the purchase of stock in the employer corporation?

**Mr. Birk:** Yes.

**Mr. Morris:** While there is a benefit proposed in those circumstances, in the case of private corporations there will be an offsetting deductible expense for the amount of that benefit. The transaction, therefore, will, effectively, not give rise to any tax to an employee-shareholder of a small corporation.

**Mr. Birk:** This offsetting benefit, though, was only introduced with the December 18 amendments regarding restricted interest expenses.

**Mr. Morris:** That is correct.

**The Chairman:** Mr. Poddar, the employer, of course, could simply increase the wages of the employee, in which event the employer would have a deductible item and the employee would be subject to income tax.

**Mr. Poddar:** Yes, Mr. Chairman.

[Traduction]

soit par l'employeur. Si le gouvernement doit percevoir plus de recettes d'autres sources parce qu'il offre une préférence, je suppose que ce phénomène exerce les mêmes effets sur l'économie que des rémunérations plus élevées versées par l'employeur.

**M. Gillespie:** La capacité pour un employé d'emprunter à un taux d'intérêt faible ou en franchise d'intérêt a rendu présumément la chose plus facile pour l'employé d'acquérir l'entreprise de son employeur dans des circonstances données où l'employeur désirait la céder. On a affirmé que ces dispositions créaient beaucoup plus de difficultés à un employeur qui veut céder sa propriété dans son entreprise parce que le groupe de particuliers à qui il peut vendre son entreprise se trouvera considérablement réduit, sinon écarté. Est-ce qu'on vous a fait des observations à ce sujet?

**M. Morris:** Je ne suis pas au courant qu'on en ait fait mais je ne veux pas dire par là que c'est un point sur lequel nous n'avons pas réfléchi. Cependant, je ne suis pas certain pourquoi il serait nécessaire que le gouvernement subventionne l'achat de l'entreprise par les employés. De toute façon, c'est un avantage pour un employé de pouvoir contracter un emprunt à taux d'intérêt réduit pour acheter un bien. La proposition vise tout simplement à faire compter comme revenu le montant de cet avantage. C'est différent, je crois, du problème de cash flow auquel l'employé ferait face s'il devait aller à une banque pour financer l'acquisition.

**M. Birk:** Il reste quand même, monsieur Morris, qu'auparavant l'employé pouvait contracter un emprunt en franchise d'intérêt de la société pour acquérir des actions dans l'entreprise. C'était là une mesure bien précise à ce moment-là. Cette possibilité se trouve maintenant restreinte dans ce sens qu'il n'existera plus d'avantage en intérêt imposable pour l'employé.

**M. Morris:** Est-ce que vous parlez de la mesure de restriction des dépenses d'intérêt?

**M. Birk:** Non, je parle de l'avantage consenti à un employé sous la forme de prêt en franchise d'intérêt.

**M. Morris:** C'est au sujet de l'achat d'actions dans l'entreprise de l'employeur?

**M. Birk:** Oui.

**M. Morris:** Même si un avantage est proposé dans ces circonstances, dans le cas des entreprises privées il y aura une dépense déductible compensatrice correspondant au montant de cet avantage. Par conséquent, la transaction ne donnera effectivement pas lieu au prélèvement d'un impôt sur un employé-actionnaire d'une petite entreprise.

**M. Birk:** Cet avantage compensateur n'a été introduit cependant qu'avec les modifications du 18 décembre concernant les restrictions de dépenses d'intérêt.

**M. Morris:** Cela est exact.

**Le président:** Monsieur Poddar, l'employeur pourrait évidemment et simplement augmenter le salaire de l'employé auquel cas l'employeur disposerait d'un article déductible et l'employé serait assujéti à l'impôt sur le revenu.

**M. Poddar:** Oui, monsieur le président.



[Text]

**The Chairman:** In effect, to the extent that loans were provided at low interest rates or free of interest, that benefit is taken away by the budget.

**Mr. Poddar:** Yes. Employees will have to pay a tax on that benefit now.

**The Chairman:** That is imputed income.

**Mr. Poddar:** Yes. Even prior to the budget, Mr. Chairman, there was an imputed income on loans in excess of \$50,000 for the purchase of houses. Now that \$50,000 threshold is being removed.

**The Chairman:** So it will extend to any purchase by an employee.

**Mr. Poddar:** Yes.

**Mr. Gillespie:** Mr. Chairman, I have no further questions in this area. If we were to move on, it would be to a different area entirely.

**The Chairman:** Then I would suggest to the committee that since we have been working pretty steadily on this complex subject and since we should realize as well that the witnesses have been working, possibly we should adjourn and continue this matter next time.

I should tell the committee that no hearing has been scheduled for tomorrow, but the committee will meet on Tuesday at which time Mr. Jenkins, the Assistant Deputy Minister of Finance, will appear with Mr. Poddar and Mr. MacDonald from Revenue Canada. Mr. MacDonald will be dealing with the rulings that have been made from time to time by Revenue Canada in relation to employee benefits, giving the basis for any such rulings and seeing whether there is any room for such rulings notwithstanding the treatment accorded under the budget tax changes. Next Wednesday a company called Tax Executives Institute Inc. will appear. They filed an interesting brief consisting of their submission to the Minister of Finance in relation to the budget and the provisions for tax changes as well as their subsequent submission to the Minister of Finance in connection with the modifications released up to at least December 18, 1981.

Apart from those matters, we are also charged with studying the subject matter of the energy bills, and in that respect a conference has been arranged for this afternoon with our counsel to discuss how we will project the education aspects for the benefit of the committee so that we can reach an understanding of the scope and extent of the bills. A committee in the other place is presently conducting hearings with respect to the energy bills and that committee has reported some of those bills without amendment and some with certain amendments. That information is all documented so that it is simply a matter of reading and informing ourselves of the scope of the work we have to do.

The committee will adjourn now until next Tuesday afternoon at 2 o'clock.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le président:** De fait, dans la mesure où les prêts ont été consentis à des taux d'intérêt faible ou en franchise d'intérêt, l'avantage se trouve annulé par le budget.

**M. Poddar:** Oui. Les travailleurs devront verser un impôt sur cet avantage maintenant.

**Le président:** Il s'agit d'un revenu imputé.

**M. Poddar:** Oui. Même avant le budget, monsieur le président, il existait un revenu imputé sur les prêts dépassant \$50,000 pour l'achat de maisons. Ce seuil de \$50,000 a maintenant été supprimé.

**Le président:** Ainsi, il s'appliquera à tout achat fait par un employé.

**M. Poddar:** Oui.

**M. Gillespie:** Monsieur le président, je n'ai pas d'autres questions concernant cette affaire. Si nous pouvions aller de l'avant, ce serait dans un autre domaine tout à fait différent.

**Le président:** Je voudrais alors proposer au comité, vu que nous avons travaillé assez systématiquement sur l'ensemble de ce sujet, et vu que nous devons nous rendre compte aussi que les témoins ont travaillé également, nous pourrions peut-être ajourner et continuer d'étudier cette question la prochaine fois.

Je voudrais dire au comité qu'il n'y a pas de séance prévue pour demain mais le comité se réunira mardi alors que M. Jenkins, le sous-ministre adjoint des Finances, sera présent avec M. Poddar et M. MacDonald de Revenu Canada. M. MacDonald traitera des décisions qui ont été rendu de temps à autre par Revenu Canada au sujet des avantages accordés aux employés, nous fera connaître les raisons sous-jacentes à toutes les décisions de ce genre et nous indiquera s'il existe des possibilités de rendre de telles décisions en dépit du traitement accordé par les modifications fiscales budgétaires. Mercredi prochain, la compagnie Tax Executives Institute Inc. comparaitra. Elle a présenté une communication intéressante composée des observations qu'elle a fait tenir au ministre des Finances au sujet du budget et des dispositions de modification fiscale, et aussi de ses observations subséquentes au ministre des Finances au sujet des modifications rendues publiques au 18 décembre 1981.

A part ces questions, nous sommes également chargés d'étudier des projets de loi sur l'énergie et, à ce sujet, une conférence a été convoquée pour cet après-midi avec notre conseiller pour discuter comment nous allons organiser le côté information destinée au comité afin que nous puissions nous entendre sur la portée et l'étendue des projets de loi. Un comité de l'autre chambre tient actuellement des audiences concernant les projets de loi sur l'énergie et ce comité a rapporté certains de ces projets sans modification et certains autres avec quelques modifications. Cette information est contenue dans des documents; il s'agit simplement de les lire et de nous informer de la portée du travail que nous devons faire.

Le comité suspend ses travaux dès maintenant jusqu'à mardi après-midi à 14 heures.

Le séance est levée.







*If undelivered, return COVER ONLY to*  
Canadian Government Printing Office  
Supply and Services Canada  
45 Sacre-Coeur Boulevard  
Hull, Quebec, Canada K1A 0S7  
*En cas de non livraison*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada  
45, boulevard Sacre-Coeur  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

## WITNESSES—TÉMOINS

Tuesday, May 18, 1982

*Department of Finance:*

Mr. Glenn Jenkins, Assistant Deputy Minister, Tax Policy and Legislation Branch;

Mr. Satya Poddar, Director, Tax Analysis and Commodity Tax.

Wednesday, May 19, 1982

*Department of Finance:*

Mr. Tim Morris, Director, Tax Policy—Legislation Division;

Mr. Satya Poddar, Director, Tax Analysis and Commodity Tax.

Le mardi 18 mai 1982

*Ministère des Finances:*

M. Glenn Jenkins, sous-ministre adjoint, Direction de la politique fiscale et de la législation;

M. Satya Poddar, directeur, Analyse fiscale et taxes à la consommation.

Le mercredi 19 mai 1982

*Ministère des Finances:*

M. Tim Morris, directeur, Législation sur la politique de l'impôt;

M. Satya Poddar, directeur, Analyse fiscale et taxe à la consommation.



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Tuesday, May 25, 1982

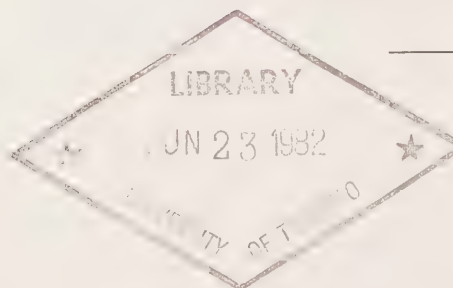
Le mardi 25 mai 1982

Issue No. 92

Fascicule n° 92

**Eleventh Proceedings on:**  
Budget Tax Changes

**Onzième fascicule concernant:**  
Les modifications fiscales budgétaires



WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	McIlraith
Buckwold	Molson
Charbonneau	Murray
Cook	*Perrault
*Flynn	Riel
Godfrey	Roblin
Hayden	Tremblay
Lafond	Walker—(19)
Lang	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	McIlraith
Buckwold	Molson
Charbonneau	Murray
Cook	*Perrault
*Flynn	Riel
Godfrey	Roblin
Hayden	Tremblay
Lafond	Walker—(19)
Lang	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, March 24, 1982:

"The Honourable Senator Hayden moved, seconded by the Honourable Senator Buckwold:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and consider the following:

(i) Budget tax changes tabled by the Minister of Finance in the House of Commons on November 12, 1981, and the impact thereof on taxpayers;

(ii) documents tabled December 18, 1981, by the said Minister of Finance in the House of Commons relating to some enumerated Budget tax measures announced on November 12, 1981 and describing the tax treatment proposed to be accorded thereto;

(iii) the proposals made by the Minister of Finance in the House of Commons on December 18, 1981, for adjustments in some measures contained in the Budget resolutions;

(iv) the further proposals made by the Minister of Finance in the House of Commons on December 18, 1981, for referral of some tax measures contained in the Budget resolutions to a parliamentary committee as follows:

Rules relating to corporate re-organization, taxation of whole life insurance, charitable foundations, retirement allowances and work in progress; and

(v) any bills based on the Budget tax changes in advance of the said bills coming before the Senate and any other matters relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 24 mars 1982:

«L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Buckwold,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier ce qui suit:

(i) les modifications fiscales budgétaires déposées à la Chambre des communes par le ministre des Finances le 12 novembre 1981 et leur incidence pour les contribuables;

(ii) les documents, déposés à la Chambre des communes par ledit ministre des Finances le 18 décembre 1981, concernant certaines mesures fiscales budgétaires énumérées annoncées le 12 novembre 1981 et exposant le traitement fiscal qu'il proposait d'accorder à ces mesures;

(iii) les propositions, faites à la Chambre des communes par le ministre des Finances le 18 décembre 1981, au sujet d'ajustements à certaines mesures contenues dans les résolutions budgétaires;

(iv) les autres propositions, faites à la Chambre des communes par le ministre des Finances le 18 décembre 1981, pour le renvoi de certaines mesures fiscales contenues dans les résolutions budgétaires à un comité parlementaire; ces mesures sont les suivantes:

les règles relatives à la réorganisation des sociétés, l'imposition de l'assurance-vie, des organismes de bienfaisance, des allocations de retraite et des travaux en cours; et

(v) les bills fondés sur les changements apportés aux mesures fiscales budgétaires, avant que lesdits bills et tout autre sujet connexe ne soient soumis au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 25, 1982  
(125)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2:00 p.m. to consider the following:

Budget Tax Changes

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Charbonneau, Cook, Godfrey, Lafond, McIlraith, Molson, Roblin and Walker. (9)

*Present, not of the Committee:* The Honourable Senators Beaubien and Bosa. (2)

*In attendance:* The following members of the Advisory Staff:

Mr. Helmut Birk, C.A.;

Mr. Thomas S. Gillespie, Counsel.

*Witnesses:*

*Department of Finance: (Legislation Branch)*

Mr. R. A. Short, General Director, Tax Policy;

Mr. Satya Poddar, Director, Tax Analysis and Commodity Tax;

Mr. B. Bryson, Senior Tax Policy Officer;

Mr. A. H. Mitchell, Tax Policy Officer.

*Revenue Canada—Legislation Branch:*

Mr. D. W. Joy, Acting Assistant Director;

Mr. A. G. Cockell, Director, Regulations Division;

Mr. D. S. Brooks;

Mr. W. J. Massel.

The Committee proceeded directly to the examination of the witnesses, assisted therein by Messrs. Gillespie and Birk.

At 4:10 p.m. the Committee adjourned.

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 25 MAI 1982  
(125)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 heures, pour étudier:

Les modifications fiscales budgétaires

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Charbonneau, Cook, Godfrey, Lafond, McIlraith, Molson, Roblin et Walker. (9)

*Présents, mais ne faisant pas partie du Comité:* Les honorables sénateurs Beaubien et Bosa. (2)

*Aussi présents:* Les membres suivants du personnel consultatif:

M. Helmut Birk, c.a.;

Thomas S. Gillespie, conseiller.

*Témoins:*

*Du ministère des Finances: (Direction de la législation de l'impôt)*

M. R. A. Short, directeur général, Politique de l'impôt;

M. Satya Poddar, directeur, Analyse fiscale et taxe à la consommation;

M. B. Bryson, agent principal à l'analyse fiscale;

M. A. H. Mitchell, agent à l'analyse fiscale.

*Revenu Canada—Direction de la législation:*

M. D. W. Joy, directeur adjoint intérimaire;

M. A. G. Cockell, directeur, Division des règlements;

M. D. S. Brooks;

M. W. J. Massel.

Le Comité passe directement à l'interrogation des témoins avec l'aide de MM. Gillespie et Birk.

Le Comité suspend ses travaux à 16 h 10.

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, May 25, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2 p.m. to study budget tax changes.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, I propose that we hear first this afternoon from the representatives of Revenue Canada, who can deal with the application of the employee benefits provisions as far as that department is concerned. Following that, we will hear from the representatives of the Department of Finance. Appearing before us will be Mr. Short, who is the general director of the Tax Policy and Legislation Branch. With him is Mr. Poddar who has appeared before us a number of times. Also appearing is Mr. Bryson, who is the senior tax policy officer.

As far as Revenue Canada is concerned, its representatives today from the Legislation Branch are Mr. D. W. Joy, who is the acting assistant director; Mr. A. G. Cockell, who is the director, Regulations Divisions; Mr. D. S. Brooks and Mr. W. J. Massel. The senior spokesman is Mr. Cockell and, seated to his right, is Mr. Brooks.

**Mr. A. G. Cockell, Director Regulations Division, Legislation Branch, Revenue Canada:** Mr. Chairman, Mr. Brooks and Mr. Massel are members of our Policy and Systems Branch and are really responsible for development and implementation of the administrative systems themselves. I have brought them along because the actual carrying out of these policies by our department come within their field of responsibility.

**The Chairman:** Our concern, so far as Revenue Canada is concerned, relates to the matter of employee benefits as they are dealt with in the pre-budget income tax legislation and in the legislation subsequent to the budget, by virtue of the new budget provisions. We are particularly interested in how the provisions are going to be interpreted and applied.

**Mr. Cockell:** Are you concerned, Mr. Chairman, primarily with those changes in the budget which evolve from a legislative change, those which evolve from some change in administrative policy for items that were previously covered, or both?

**The Chairman:** We will come to that quickly, but I am concerned with the items in the budget in relation to the employee benefits that are already provided for and, administratively, could be subject to tax.

**Mr. Cockell:** The items that you are referring to, Mr. Chairman, that were discussed in the budget document would be, I believe, the transportation passes and board and lodging?

**The Chairman:** Yes. With regard to those two items, are you saying that they are already dealt with legislatively, pre-budget, in the Income Tax Act?

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 25 mai 1982

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 14h, pour étudier les modifications fiscales budgétaires.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, je propose que nous entendions tout d'abord les hauts fonctionnaires de Revenu Canada qui pourront traiter du sujet des avantages sociaux des employés en autant que le Ministère est concerné. Ensuite, nous écouterons les hauts fonctionnaires du ministère des Finances. Nous recevrons aujourd'hui M. Short, directeur général de la Direction de la politique et de la législation de l'impôt. Il est accompagné aujourd'hui de M. Poddar, qui a comparu devant le Comité à plusieurs occasions, et de M. Bryson, agent principal de la politique fiscale.

Quant à Revenu Canada, il est représenté par M. D. W. Joy, directeur adjoint par intérim de la Direction de la législation, par M. A. G. Cockell, directeur de la Division des règlements et par MM. D. S. Brooks et W. J. Massel; le porte-parole du Ministère est M. Cockell, aidé de M. Brooks qui est assis à sa droite.

**M. A. G. Cockell, directeur, division des règlements, direction de la législation, Revenu Canada:** Monsieur le président, MM. Brooks et Massel sont membres de la Direction de la politique et des systèmes et sont en fait chargés de l'établissement et de la mise en œuvre des systèmes administratifs. Je leur ai demandé de m'accompagner parce que la responsabilité de mettre en application les politiques du Ministère leur revient.

**Le président:** Tout ce qui nous intéresse, en ce qui a trait à Revenu Canada, porte sur la question des avantages sociaux des employés, en ce qu'ils sont touchés par la législation de l'impôt sur le revenu avant le dépôt du budget et la législation qui découle du budget, en vertu des nouvelles dispositions qu'il contient. Nous nous intéressons tout particulièrement à la façon dont les dispositions vont être interprétées et mises en application.

**M. Cockell:** Vous intéressez-vous, monsieur le président, essentiellement aux modifications proposées dans le budget qui découlent d'une modification de la législation, de certaines modifications à la politique administrative, en ce qui a trait aux points couverts antérieurement, ou aux deux?

**Le président:** Nous y arriverons bientôt, pour l'instant nous concentrerons notre attention sur les articles du budget qui portent sur les avantages sociaux qui sont déjà accordés aux employés et qui, administrativement, pourraient être imposables.

**M. Cockell:** Vous faites sans doute allusion, monsieur le président, aux articles qui portent sur les indemnités de transport, de nourriture et de logement?

**Le président:** Oui. Voulez-vous dire que ces deux articles sont déjà couverts par la législation d'avant le budget, la Loi de l'impôt sur le revenu?

[Text]

**Mr. Cockell:** Yes.

**The Chairman:** What is the effect of that?

**Mr. Cockell:** At all times, where benefits such as transportation passes and board and lodging are personal or living expenses of the employees and are paid by the employer on their behalf, the nature of such items has been that they would be considered a taxable benefit to those employees.

**The Chairman:** Under the administration in the department was that benefit taxed?

**Mr. Cockell:** Yes and no. They have certainly been taxed in those cases where employers have reported them.

**Mr. D. S. Brooks, Director-Gen, Verification and Legislation Branch, Collections Directorate, Policy and Systems Branch, Revenue Canada:** Mr. chairman, with regard to all of those benefits having to do with board and lodging, it has always been the obligation of the employer to identify the personal element of board and lodging and report it appropriately on the information slips. Of course, the department has an enforcement program, which is comprised both of examining payrolls with payroll auditors and audit enforcement programs, which identify, from time to time, unreported benefits, which then will obviously result in adjustments to those returns where they have not voluntarily been reported. That, however, has been pretty much the same for years in the area of board and lodging benefits.

**The Chairman:** What are the items in the Income Tax Act dealing with such benefits?

**Mr. Cockell:** Do you mean the specific provisions in the statute?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Cockell:** They would be covered under paragraph 6(1)(b).

**The Chairman:** The provision of information relating to such benefits was an obligation of the employer?

**Mr. Cockell:** Yes.

**Senator Godfrey:** When you talk about board and lodging, you are not referring to putting employees up in hotels overnight, are you?

**Mr. Cockell:** No, no, I believe that you are referring to people travelling on behalf of their employers. Certainly such benefits are not part of this consideration. What we are thinking of now is a situation such as that in a logging camp, mining camp or construction camp. Those are probably the best examples I could give you.

**Senator Godfrey:** How have you valued the board and lodging in such cases?

**Mr. Brooks:** The lodging has been valued at fair market value and the board has been estimated at the cost of food and its preparation and service. I believe that has been spelled out a little more clearly in recent months, with respect to how we would evaluate the cost of food, and it does include the food, its preparation and its service.

**Senator Godfrey:** What happens if the employees are in the far north and the food costs three times as much as it does in the south?

[Traduction]

**M. Cockell:** Oui.

**Le président:** Quel en est l'effet?

**M. Cockell:** De tout temps les avantages, comme les indemnités de transport, de logement et de nourriture, ont été les dépenses personnelles des employés défrayées par l'employeur et, comme telles, ont été considérées comme des avantages imposables.

**Le président:** Aux fins de l'Administration, est-ce que le Ministère imposait de tels avantages?

**M. Cockell:** Oui et non. C'était le cas lorsque les employeurs les déclaraient.

**M. D. S. Brooks, directeur général, direction générale de la validation et des recouvrements, direction de la politique et des systèmes, Revenu Canada:** Monsieur le président, en ce qui a trait à tous les avantages liés au logement et à la pension, les employeurs ont toujours été obligés de déterminer la part personnelle du logement et de la pension et de la déclarer sur les fiches d'information. Il est évident que le Ministère a un programme de vérification qui permet d'examiner les feuilles de paye, avec les vérificateurs, et des programmes de vérification comptable qui déterminent, de temps à autre, les avantages non déclarés qui entraîneront automatiquement un nouveau calcul de la cotisation des déclarations d'impôt où ils n'étaient pas volontairement déclarés. C'est ce qui se passe depuis de nombreuses années.

**Le président:** Quels sont les articles de la Loi de l'impôt sur le revenu qui portent sur ces avantages?

**M. Cockell:** Voulez-vous parler des dispositions s'appliquant particulièrement à ces avantages?

**Le président:** Oui.

**M. Cockell:** Il s'agit de l'alinéa 6(1)b).

**Le président:** L'employeur est obligé de fournir des renseignements au sujet de ces avantages?

**M. Cockell:** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** Lorsque vous parlez du logement et de la pension, vous ne parlez pas des employés qui passent une nuit à l'hôtel, n'est-ce pas?

**M. Cockell:** Non, non, je pense que vous faites allusion aux personnes qui voyagent pour leur employeur. Ce ne sont pas des avantages là que nous parlons. Nous parlons des cas des chantiers de construction, des camps de bûcherons ou de mineurs. Ce sont les meilleurs exemples que je puisse vous donner.

**Le sénateur Godfrey:** Comment évaluez-vous le logement et la pension?

**M. Brooks:** Le logement est évalué au prix du marché et la nourriture en fonction du prix des aliments, des frais de préparation et de service. Je crois que cette évaluation a été précisée au cours des derniers mois, afin que nous puissions calculer plus exactement les frais de nourriture, de préparation et de service.

**Le sénateur Godfrey:** Qu'arrive-t-il lorsque les gens travaillent dans le grand Nord où les aliments coûtent trois fois plus cher que dans le sud?



[Text]

**Mr. Cockell:** That is a slightly different issue, I think, senator, and involves the northern allowances. I would just as soon not confuse the two.

**Senator Godfrey:** There is a distinction which has been drawn, however?

**Mr. Cockell:** Yes.

**The Chairman:** The employer is required to furnish the detailed information?

**Mr. Cockell:** Yes.

**The Chairman:** Do you present him with a formula which you have worked out for making such a return?

**Mr. Brooks:** Generally the guidelines, senator, that I have just mentioned would apply.

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, are any deductions allowed as a result of the influence of these benefits?

**Mr. Cockell:** By and large, senator, these benefits are of a personal or living expense nature, the type that is normally paid by any individual out of his after-tax dollars. Therefore, the answer to the specific question would be no.

**Senator Bosa:** What about the people who, for example, normally live in a city but, by the nature of their employment, must leave their homes and live in a camp where they would incur greater expenses? Is that not taken into consideration?

**Mr. Cockell:** Well, if I can answer that in virtually the same way as I answered Senator Godfrey, we have specific provisions in the statute for special work sites and remote locations. I do not think we should really confuse this issue with those types of things.

**Senator Cook:** Do I gather that people living at these work sites do not attract tax because of living there?

**Mr. Cockell:** In the case of the special work site or remote work location they are exempted. The statute exempts those under subsection 6(6).

**Senator Cook:** Which sites are not exempted?

**Mr. Cockell:** Anything else. Take, for example, the case of the employee who is travelling and working on behalf of his employer and it is very clear that he is going from point to point across the country for that purpose. The employer picks up the cost of the travel, the hotels and meals while he is doing that. Such cases are not even considered.

**The Chairman:** Has any change been proposed in the budget in relation to those two items?

**Mr. Cockell:** I do not remember the exact words of the budget papers, but the message from the Minister of Finance to our minister was that our department should enforce these items rather more tightly than they have been doing in the past.

**The Chairman:** What does that mean?

[Traduction]

**M. Cockell:** Il s'agit d'une toute autre affaire, sénateur, et je pense qu'il ne faut pas confondre ces deux questions, car il s'agit en fait des indemnités accordées aux travailleurs du Nord.

**Le sénateur Godfrey:** Mais vous faites une distinction cependant?

**M. Cockell:** Oui.

**Le président:** L'employeur est obligé de fournir des renseignements détaillés?

**M. Cockell:** Oui.

**Le président:** Est-ce que vous lui fournissez une méthode de calcul que vous auriez mise au point pour une telle déclaration?

**M. Brooks:** Les lignes directrices que je viens de mentionner sont celles qui s'appliquent en l'occurrence.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président, y a-t-il des déductions permises à la suite des effets de ces avantages?

**M. Cockell:** En règle générale, sénateur, ces avantages sont de nature personnelle, comme les dépenses qui sont généralement assumées par toute personne avec son revenu après impôt. Par conséquent, la réponse à cette question est non.

**Le sénateur Bosa:** Qu'arrive-t-il à ces personnes qui, par exemple, habitent habituellement une ville, mais qui, en raison de leur emploi, doivent quitter leur foyer et vivre dans un camp, assumant ainsi des dépenses supplémentaires? Est-ce que vous en tenez compte?

**M. Cockell:** Je vous répondrais de la même façon que j'ai répondu au sénateur Godfrey, nous avons des dispositions précises applicables aux chantiers spéciaux et aux endroits éloignés. Je crois qu'il ne faut absolument pas confondre ces questions.

**Le sénateur Cook:** Dois-je comprendre que les personnes qui vivent sur de tels chantiers n'ont pas à payer d'impôts sur les avantages qu'elles reçoivent?

**M. Cockell:** Elles en sont exonérées si elles travaillent sur des chantiers spéciaux et dans les endroits éloignés, aux termes du sous-paragraphe 6(6).

**Le sénateur Cook:** Quels sont les chantiers où une telle exemption ne s'applique pas?

**M. Cockell:** Tous les autres. Prenez, par exemple, le cas d'un employé qui voyage et qui travaille pour une entreprise et où il est clair qu'il va d'un endroit à l'autre du pays à cette fin. L'employeur défraie les déplacements, le logement et les repas pendant ses déplacements. De tels cas ne sont même pas retenus.

**Le président:** Ect-ce que des modifications ont été apportées par le budget en ce qui a trait à ces avantages?

**M. Cockell:** Je ne me souviens pas des termes exacts du budget, mais le message transmis par le ministre des Finances à notre Ministre est que le Ministère devrait faire respecter les dispositions encore plus sévèrement qu'il ne l'a fait dans le passé.

**Le président:** Que voulez-vous dire?



[Text]

**Mr. Cockell:** For example, we have had a situation in various locations across Canada where the *per diem* amount for board and lodging has varied from \$3 a day to \$25 a day. That is really not too equitable an application of the law. I think what we will be trying to do from now on is deal with those employee, employer and union groups to try and arrive at an amount for those benefits which is perhaps a little more realistically related to the items Mr. Brooks has mentioned; that is a fair market value for the accommodation and an amount for the board aspect which would take care of recovery of the costs of the food, its preparation and service.

**Senator McIlraith:** At the present time, in the logging camps, confining ourselves to that for the moment, the charge for accommodation is added to the cutter's income, is it not? Or how do you apply that tax?

**Mr. Cockell:** Assuming it is not a remote work site, the cutter would have his wages, and then, on his T-4 slip would appear another box containing the taxable benefit for board and lodging. That sum would then be added to his total income, on which the tax would be computed.

**Senator McIlraith:** In determining a fair charge for the accommodation in these shanties, how do you distinguish between the pieceworker, who is a contractor, at so much a log, and the wage-earner? There are two categories of worker.

**Mr. Brooks:** I do not think we would deal with that any differently, in the sense that if the worker is getting board and lodging, that is a personal living expense that the employer would be required to put a fair value on and report on his slip.

**Senator McIlraith:** The difference, very often, is that the man who is cutting on a contract basis does not stay the whole week. He may cut all that the wage-earners can handle in four days, working extra hours, and that sort of thing. I do not understand how you accommodate the cost of lodging to the different taxpayers. Let us say there are a hundred men in a particular camp.

**Mr. Cockell:** I think, senator, the answer to that would be that a *per diem* rate is struck, which would then be multiplied by the number of days the individual happened to be in that camp, which would then be the quantum of his benefit.

**Senator McIlraith:** And the food would be so much a meal, I take it.

**Mr. Cockell:** Yes.

**The Chairman:** A *per diem* is struck by whom?

**Mr. Cockell:** By the employer; but he may do so in negotiation with Mr. Brooks' officials.

**Mr. Brooks:** Yes. It is a self-assessment system. It is the responsibility of the employer to try to put a fair value on those benefits, and, as I indicated earlier, we do have enforcement programs, under which we go out and do audits from time to time. We may, of course, as a result, have a dispute as to whether or not the value struck is fair.

[Traduction]

**M. Cockell:** Par exemple, il est arrivé, à divers endroits, que l'indemnité quotidienne pour le logement et la pension ait variée de 3 à 25 \$ par jour. Ce n'est pas une très juste application de la loi. Je pense que ce que nous allons tenter de faire maintenant est de rencontrer ces employés, les employeurs et les syndicats pour essayer de fixer le montant de ces avantages de façon un peu plus réaliste, en ce qui concerne les points soulevés par M. Brooks, c'est-à-dire la juste valeur marchande du logement et un montant pour la pension qui tiendrait compte du coût des aliments, de leur préparation et de leur service.

**Le sénateur McIlraith:** Si nous nous en tenons aux camps de bûcherons pour l'instant, les frais d'hébergement sont ajoutés au salaire du bûcheron, n'est-ce pas? Ou alors comment faites-vous pour calculer l'impôt?

**M. Cockell:** Si nous supposons qu'il ne s'agit pas d'un endroit éloigné, le bûcheron devra déclarer son salaire et, sur feuillet T-4 apparaîtra un montant correspondant aux avantages imposables pour l'hébergement et la pension. Ce montant sera ajouté à son revenu global sur lequel sera perçu l'impôt.

**Le sénateur McIlraith:** Lorsque vous calculez les frais d'hébergement sur ces chantiers, comment faites-vous la différence entre le travailleur à la pièce et le salarié? Il s'agit de deux catégories de travailleurs.

**M. Brooks:** Je ne crois pas que nous ayons à faire une différence, dans le sens que si le travailleur se voit offrir l'hébergement et la pension, il s'agit alors de dépenses pour des besoins personnels et l'employeur devra déclarer un juste montant sur le feuillet d'impôt.

**Le sénateur McIlraith:** La différence, très souvent, est que le travailleur qui est payé à la pièce ne passe pas toute la semaine sur le chantier. Il peut faire le travail d'un salarié en quatre jours, en faisant des heures supplémentaires ou ce genre de choses. Je ne vois pas comment vous faites pour calculer les frais d'hébergement pour chaque contribuable. Disons qu'il y a une centaine de travailleurs sur un chantier.

**M. Cockell:** Je crois, sénateur, que je peux répondre à votre question en disant que nous évaluons une indemnité quotidienne que nous multiplions par le nombre de jours que la personne passe sur le chantier, ce qui représente donc le montant de ses avantages.

**Le sénateur McIlraith:** Et je suppose que vous faites la même chose pour les repas.

**M. Cockell:** Oui.

**Le président:** Qui fixe le montant de l'indemnité quotidienne?

**M. Cockell:** L'employeur, mais il peut le faire de concert avec les représentants de M. Brooks.

**M. Brooks:** Oui. La méthode employée est fondée sur une auto-évaluation. L'employeur a la responsabilité de calculer la juste valeur marchande de ces avantages et, comme je l'ai signalé précédemment, nous avons des programmes de vérification en vertu desquels nous effectuons des vérifications comptables de temps à autre. Il se peut, bien sûr, qu'il y ait divergence sur l'évaluation des avantages.

[Text]

**Senator McIlraith:** There is a sharp variation in the types of accommodation provided in the various logging camps, and I am wondering if your system, in the name of equity, tends to average things out towards the better quality camp, or whether you allow for some of the pretty crude accommodation that does exist.

**Mr. Cockell:** I think we recognize that as well, and I think you would find that it is really determined on a case by case basis. In the case of a single employer one of his camps may have much nicer accommodation than another 50 miles away. There could, as a result of that, be a different *per diem* benefit charged.

**Senator Cook:** Following up on that, I can see the rationale for some amount being charged for board, but I am blessed if I can see any equity in the case of a man who has to leave his home and family for some camp in order to earn a living, and who gets charged for his lodging there.

**Mr. Cockell:** I do not know, senator, whether you are thinking again of the remote work site.

**Senator Cook:** No. I am just thinking of the ordinary mining camp, for example, to go and live in which a man has to leave his home, just like a travelling salesman, who stays at a motel or hotel. I can accept in every case an allowance for board, because such a man would have to pay for his board if he stayed at home. I find it difficult, however, to see any equity in charging a man an allowance for lodging when he is forced, as I say, to leave his home and go to a camp. I would like to know on what BASIS that is done. The act, of course, is not your responsibility, but if such a situation is provided for in the act, it requires explanation.

**Mr. Brooks:** It is really a policy question. Board and lodging is a benefit, as such.

**Mr. Cockell:** I guess that unless board and lodging meet the qualifications for full exemption under the special work site or remote location arrangement, both are assessed to the employee.

**Senator Lafond:** Following on the case mentioned by Senator Cook, if a man still has to maintain a home for his family and his children, is not whatever he gets at the camp where he is stationed for an underdetermined period of time a legitimate employment expense as far as he is concerned?

**Mr. Cockell:** It never has been.

**Senator Lafond:** Well, should it not be?

**The Chairman:** Of course, Mr. Cockell, although to say that it has always been like that is an answer, I am not sure that it is much of an answer.

**Mr. Cockell:** I think the interpretation that our department has always followed, senator, is that these costs of board and lodging have both been considered to be personal living expenses of the employee.

**Senator Godfrey:** Let us talk about board. You speak of food, preparation and service. If a man is at home and is married he has to pay for the food, obviously; but presumably,

[Traduction]

**Le sénateur McIlraith:** Il y a une grande différence entre les diverses catégories d'hébergement offert dans les camps de bûcherons et je me demande si votre système, au nom de l'équité, n'a pas tendance à établir une moyenne en fonction des meilleures installations ou s'il tient compte des logements assez rudimentaires qui existent.

**M. Cockell:** Je crois que nous en tenons compte et que les montants sont établis selon chaque cas particulier. Si un employé a droit à un logement plus confortable qu'un autre qui travaille à 50 milles de là, l'indemnité quotidienne en tiendra compte.

**Le sénateur Cook:** Pour revenir en arrière, je comprends la raison qui pousse à faire payer un certain montant pour la pension, mais je ne vois pas du tout pourquoi un employé qui quitte sa famille pour aller vivre dans un camp de manière à gagner sa vie devrait payer pour son hébergement.

**M. Cockell:** Je ne sais pas, sénateur, si vous pensez toujours aux chantiers éloignés.

**Le sénateur Cook:** Non, je pense simplement aux camps miniers, par exemple, où un employé doit aller vivre comme un voyageur de commerce qui doit demeurer à l'hôtel. Je peux comprendre l'indemnité pour repas, parce qu'un tel employé devrait les payer s'il restait chez lui. Je trouve seulement difficile de comprendre pourquoi un employé devrait payer son hébergement alors qu'il est forcé de quitter sa famille pour vivre dans un camp. Vous n'êtes évidemment responsable de la loi, mais si une telle situation est prévue dans la loi, elle exige des explications.

**M. Brooks:** C'est vraiment une question de politique. L'hébergement et la pension sont considérés comme des avantages.

**M. Cockell:** Je suppose que si l'hébergement et la pension ne sont pas admissibles à l'exemption aux termes des accords relatifs aux chantiers spéciaux ou aux endroits éloignés, ils sont considérés comme avantages et imposables comme tels.

**Le sénateur Lafond:** Pour en revenir au cas mentionné par le sénateur Cook, si un homme doit subvenir aux dépenses de sa famille, pendant qu'il travaille dans un camp pour une période indéterminée, ne serait-il pas juste que cela soit considéré comme une dépense déductible dans son cas?

**M. Cockell:** Cela n'a jamais été le cas.

**Le sénateur Lafond:** Est-ce que cela ne devrait pas l'être?

**Le président:** M. Cockell, vous avez répondu à la question, mais je ne suis pas certain que votre réponse en soit vraiment une.

**M. Cockell:** Je pense que l'interprétation suivie jusqu'à présent par le Ministère, sénateur, est que les frais d'hébergement et de pension ont toujours été considérés comme des dépenses personnelles de l'employé.

**Le sénateur Godfrey:** Parlons un peu de la pension. Vous parlez de la nourriture, de sa préparation et de service. Si un homme demeure chez lui et est marié, il doit payer pour les



[Text]

if his wife is there, with his, let us say, three children, the service and preparation are free.

**Mr. Cockell:** Well, he has to feed his wife and children as well.

**Senator Godfrey:** The only extra expense, though, that he has, is the food itself, and I can see the logic of his being charged for that. It is the same principle that applies to company meals in cafeterias. If a man decides to pack a lunch, the food, its preparation, its service and the packing of it are usually provided by his wife, and he does not have to pay for those. If the company provides the food, however, it used to be that the department would be satisfied as long as the food was covered.

**Mr. Cockell:** It has always been as long as there was a reasonable charge, senator. It was not just the food.

**Senator Godfrey:** I thought that a few years ago it went up from 20 cents to \$1.25.

**Mr. Cockell:** It has never really been quantified as a specific. It can vary from company to company, from cafeteria to cafeteria.

**Senator Godfrey:** I realize that; but I am talking about when you put in the new policy two or three years ago. I am only talking about one or two people. Their understanding was that it used to be ridiculously low, as low as 20 cents. The department said "As long as you cover the food and get up to the \$1.50 range." That was the understanding. Whether it was written down or not, I am not sure. Was that not the policy?

**Mr. Brooks:** With some of the cafeterias you are referring to, senator, that is probably part of what was in the mind of the department in preparing the budget papers, where they thought that probably we should be a little more aggressive in certain areas with respect to board and lodging. Indeed, as you can well imagine, there are a lot of employers providing benefits. We only have a certain size of force to look at the enforcement aspects of this. I think it was perceived by some that there were some great deals with regard to cafeterias. In response to that, we have been attempting to define more clearly what we consider to be a benefit out of that type of cafeteria, and what we have come up with is the cost of the food, its preparation and its service, to try to give a guideline for those employers who are, in fact, providing—

**Senator Godfrey:** Let us go back to my question. I have been told that two or three years ago you went around to where people were not charging for the food, and, in fact, the result of your intercession as that time was that they had to charge a reasonable amount for food; and so long as they did that, the department did not complain. Is that right or wrong, or have I been misinformed?

**Mr. Brooks:** I would not want to say you were misinformed.

**Senator Godfrey:** But you are the one who know whether I was or was not. You must have known what was the policy of the department.

[Traduction]

aliments; s'il a une épouse et, disons trois enfants, le service et la préparation ne lui coûte rien.

**M. Cockell:** Il doit quand même nourrir son épouse et ses enfants.

**Le sénateur Godfrey:** Cependant, la seule dépense supplémentaire est celle des aliments et je comprends pourquoi il doit payer pour cela. Le même principe s'applique aux repas que les entreprises offrent dans leur cafétéria. Si un employé décide d'emporter un lunch, les aliments, la préparation et le service et l'emballage sont en général assurés par l'épouse, et il n'a pas à payer pour cela. Si l'entreprise fournit la nourriture par contre, le Ministère avait l'habitude de se satisfaire du fait que les frais étaient couverts.

**M. Cockell:** Cela a toujours été le cas, pourvu que les prix demandés soient raisonnables. Il ne s'agissait pas uniquement des aliments.

**Le sénateur Godfrey:** Je croyais, qu'il y a quelques années, ils étaient passés de 20 cents à 1,25 \$.

**M. Cockell:** Ils n'ont jamais été calculés précisément. Ils peuvent varier d'une entreprise à l'autre, d'une cafétéria à l'autre.

**Le sénateur Godfrey:** J'en suis conscient, je parlais de l'époque où vous avez introduit une nouvelle politique, il y a deux ou trois ans. Je ne parle pas d'un ou deux cas. Il semble que les prix soient apparus comme étant ridicules, aussi peu que 20 cents. Le Ministère a alors décidé qu'il fallait couvrir les frais des aliments jusqu'à atteindre un prix de 1,50 \$. C'était l'accord conclu. Que cela ait été fait par écrit ou non, je l'ignore. N'aviez-vous pas une telle politique?

**M. Brooks:** En ce qui a trait à certaines cafétérias auxquelles vous faites allusion sénateur, il est probable que c'est ce que le Ministère avait à l'esprit lors de la préparation du budget en déclarant que nous devrions être un peu plus sévère dans certains domaines comme l'hébergement et la pension. Comme vous pouvez l'imaginer, il y a un grand nombre d'employeurs qui offrent de tels avantages. Nous ne pouvons pas tout vérifier. Je pense que certaines personnes trouvaient que les cafétérias offraient de trop gros avantages. C'est pourquoi nous avons tenté de définir plus précisément ce que nous considérons comme un avantage et nous avons trouvé comme solution, le coût des aliments et les frais de préparation et de service pour essayer de donner des lignes directrices aux employeurs qui, en fait, offrent...

**Le sénateur Godfrey:** Revenons à ma question. On m'a dit qu'il y a deux ou trois ans, vous avez visité des endroits où la nourriture était gratuite et, en fait, il en a résulté qu'ils ont dû demander un prix raisonnable pour les repas; pourvu qu'ils le fassent, le Ministère était satisfait. Est-ce vrai ou ai-je été mal informé?

**M. Brooks:** Je n'oserai pas dire que vous avez été mal informé...

**Le sénateur Godfrey:** Mais vous êtes bien placé pour savoir si c'est vrai. Vous deviez connaître la politique du Ministère.



[Text]

**Mr. Brooks:** It has always been a fair value for both board and lodging. I do not remember it as being in print with respect to saying it is just—

**Senator Godfrey:** I am not asking you about print. I am asking you about the policy.

**Mr. Brooks:** That is what I am trying to say.

**Senator Godfrey:** If it was more than food, what was it? Are you now telling me that it wasn't increased by the budget, that there was some other policy in effect before that? Because there are thousands of these across the country. I was told that there was a distinct change of policy about two or three years ago that they stubbed out these various low prices, and the basis on which they worked was the food. Is that wrong?

**Mr. Brooks:** There undoubtedly were cases where people were only reporting the value of food.

**Senator Godfrey:** I am not asking what they were reporting. I am asking what was the policy of the department. You are administering this.

**Mr. Brooks:** It was fair value for food and lodging.

**Senator Godfrey:** When you take the cafeteria aspect alone, what was the department's policy? It must have been something different. What was the department's definition of "fair value of food" three years ago?

**Mr. Brooks:** Apparently there was confusion in the minds of some people concerning the extent of the benefit that they should report for food. So what we had attempted to do here just recently was, in fact, come to that—

**Senator Godfrey:** Do I have to ask the question again? What was your definition three years ago? It is as simple as that. Surely you had some policy. Whether you put it in writing or did something else, you had people going around, and you must have had some policy at that time. Don't tell me what you did last fall with the budget—we all know that. What was your policy three years ago, or two years ago? You must have given them some guideline. Don't say it was fair value of the food. Would that mean the food alone? What was your policy?

**Mr. Cockell:** Senator, I will try to answer your question.

**Senator Godfrey:** Good.

**Mr. Cockell:** Our policy really has not changed. It was exactly the same as what we are trying to say now. What Mr. Brooks is trying to say is that even though that has always been our policy, that policy has not always been complied with in the reporting of these benefits by the employer, and perhaps some employers have had the misconception that it was some lesser amount.

**Senator Walker:** That is clear.

**Mr. Cockell:** Does that help you, senator?

[Traduction]

**M. Brooks:** Elle a toujours été de calculer la juste valeur marchande. Je ne me souviens pas qu'il y ait quoi que ce soit d'écrit stipulant...

**Le sénateur Godfrey:** Ce n'est pas ce que je vous demande. Je vous pose une question au sujet de la politique.

**M. Brooks:** C'est ce que je m'efforce d'expliquer.

**Le sénateur Godfrey:** S'il ne s'agit pas uniquement de la nourriture, de quoi s'agit-il? Est-ce que vous essayer de me dire que cela n'a pas été augmenté en raison du budget, qu'il y avait une autre politique en vigueur avant cela? Parce qu'il y en a des milliers dans tout le pays. On m'a dit qu'il y avait eu une modification notable de la politique, il y a deux ou trois ans, qui avait éliminé ces divers bas prix et qu'elle avait pour fondement les aliments. Est-ce faux?

**M. Brooks:** Il y a sans aucun doute des cas où les gens ne déclaraient que les aliments.

**Le sénateur Godfrey:** Je ne vous demande ce qu'ils déclaraient. Je vous demande qu'elle était la politique du Ministère. Vous êtes chargé de son administration.

**M. Brooks:** C'était la juste valeur marchande pour l'hébergement et la nourriture.

**Le sénateur Godfrey:** Lorsque vous prenez uniquement les cététérias, quelle était la politique du Ministère? Elle devait être différente. Quelle était la définition donnée par le Ministère pour la "juste valeur marchande de la nourriture" il y a trois ans?

**M. Brooks:** Il y avait apparemment une certaine confusion dans l'esprit des gens au sujet du montant qu'il devait déclarer pour la nourriture. Nous avons donc tenté récemment de...

**Le sénateur Godfrey:** Dois-je reposer la question? Quelle était votre définition il y a trois ans? C'est aussi simple que cela. Vous deviez bien avoir une politique. Que vous l'ayez écrite ou que vous ayez fait autre chose, il n'en reste pas moins que des gens se sont proménés et vous deviez bien avoir des directives. Ne me dites pas ce que vous avez décidé l'automne dernier dans le budget, nous le savons. Je veux savoir quelle était votre politique il y a deux ou trois ans? Vous avez certainement donné des directives. Ne me dites pas que c'était la juste valeur marchande des aliments. Est-ce que cela signifierait la nourriture uniquement? Quelle était votre politique?

**M. Cockell:** Sénateur, je vais essayer de répondre à votre question.

**Le sénateur Godfrey:** Bien.

**M. Cockell:** Notre politique n'a pas vraiment changée. Elle était exactement la même que celle que nous essayons de vous expliquer aujourd'hui. Ce que M. Brooks essaie de dire est que, même si notre politique n'a pas changée, elle n'a pas toujours été respectée en ce qui a trait à la déclaration de ces avantages par l'employeur et il se peut que les employeurs aient l'impression qu'il s'agit de montants moins élevés.

**Le sénateur Walker:** C'est clair.

**M. Cockell:** Est-ce que cela répond à votre question, sénateur?

[Text]

**The Chairman:** There is a question that bothers me. You say that word has gone forth to your department that you must tighten up your administrative procedures on these items. Does "tightening up" administratively extend to making a decision on the quality of the food that is going to be served and the quality of the preparation of the food?

**Mr. Cockell:** I do not think so, Mr. Chairman. That is a difficult question to answer.

**The Chairman:** What do you regard as being included in the expression "tightening up"?

**Mr. Cockell:** What we are trying to do, in the case of the meals, is to ensure that what the employee is, in fact, including as a benefit, and paying tax on, is an amount which would cover the cost of that food. That should be a variable, depending upon quality, perhaps. The preparation and service are those costs that are directly related to that, and I suppose that could be a variable too, depending upon the particular cafeteria, or whatever, where they are being served.

**Senator Godfrey:** Mr. Chairman, may I ask another question on that? Suppose you have two instances of people producing exactly the same quality of food, the same service and preparation, and so on. In one case, because the company is very efficient, it costs the company only \$3. Because the second company is inefficient, it costs the company \$4.50. Do you charge the employees and get a benefit of \$4.50 or \$3? Should it be the fair value of an efficiently run cafeteria, or are they charged for the gross inefficiency of their employers?

**Mr. Cockell:** I guess the only response we would have to that is by looking at that particularly employer, what was his cost and has he recovered that cost?

**Senator Godfrey:** Are you telling me that the taxpayer has to pay for inefficiency?

**Mr. Cockell:** That is what the result would be.

**Senator Godfrey:** Surely that is ridiculous.

**Mr. Cockell:** That is between the employer and the employee, perhaps, and not between ourselves, as a government agency, and the employer.

**Senator Cook:** The Department of Finance has not changed the act. It seems to me that the department wants National Revenue to make bricks without straw, to get more tax without any further amendment to the law.

**The Chairman:** It appears to me that whatever you charge to the employee as a benefit, the employer can then claim that as a deduction.

**Mr. Cockell:** Yes.

**Senator Godfrey:** He does anyway.

**Mr. Cockell:** The actual cost to the employee is not the cost of that meal; it is the tax on that.

**Senator Godfrey:** You would not be prepared to alter this policy by putting the word "reasonable" cost of service and preparation rather than the actual cost, to protect the poor people who are getting what is in fact a reduced benefit?

[Traduction]

**Le président:** Il y a une question qui m'intrigue. Vous nous dites que vous avez reçu le conseil de faire respecter plus sévèrement la déclaration de ces avantages. Est-ce que cela veut dire que vous avez à juger de la qualité des aliments qui doivent être servis et de la qualité de la préparation et du service?

**M. Cockell:** Je ne le pense pas, monsieur le président. C'est difficile de répondre.

**Le président:** Qu'est-ce que vous considérez comme un renforcement des procédures administratives?

**M. Cockell:** Ce que nous essayons de faire, dans le cas des repas, c'est de s'assurer que l'employé est, en fait, compris dans l'avantage et l'impôt qu'il doit payer, un montant qui couvre le coût des aliments. Il peut varier sans doute en fonction de la qualité. Les frais de préparation et de service y sont directement liés et je suppose qu'ils peuvent également varier selon la cafétéria où ils sont servis.

**Le sénateur Godfrey:** Monsieur le président, puis-je poser une autre question à ce sujet? Supposons que dans deux cas, il y ait la même qualité de nourriture, de service et de préparation, etc. Dans un cas, parce que l'entreprise est très efficace, il en coûte à cette entreprise seulement 3 \$. Dans le second cas, il en coûte 4,50 \$ en raison de la mauvaise organisation. Calculez-vous un montant de 4,50 \$ ou de 3 \$? S'agit-il de la juste valeur marchande d'une cafétéria bien organisée ou est-ce que vous devez tenir compte du montant demandé par une cafétéria mal organisée?

**M. Cockell:** Je suppose que la seule réponse que je puisse vous donner est que nous allons examiner le cas de cet employeur, quels étaient ses frais et s'il les a récupérés.

**Le sénateur Godfrey:** Êtes-vous en train de me dire que le contribuable doit faire les frais de l'inefficacité?

**M. Cockell:** C'est en effet ce qui arriverait.

**Le sénateur Godfrey:** C'est insensé.

**M. Cockell:** C'est une question qui ne concerne que l'employé et l'employeur, ce n'est pas de notre ressort.

**Le sénateur Cook:** Le ministère des Finances n'a pas modifié la loi. Il me semble que le Ministère demande à Revenu Canada de faire des briques sans lui fournir le sable, de percevoir plus d'impôts sans apporter des modifications à la loi.

**Le président:** Il me semble que quoi que vous imposiez à un employé en tant qu'avantage, vous devez permettre à l'employeur de le déduire comme dépense.

**M. Cockell:** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** Il le fait de toute façon.

**M. Cockell:** Le coût réel en ce qui concerne l'employé n'est pas le prix du repas mais l'impôt qu'il doit payer.

**Le sénateur Godfrey:** Vous ne seriez pas prêt à modifier la politique en inscrivant les frais raisonnables de préparation et de service plutôt que le coût réel, afin de protéger les pauvres gens qui obtiennent en fait un avantage réduit.



[Text]

**Mr. Cockell:** I guess when it comes right down to it, when these things are negotiated, if it comes up for negotiation between officials of our department and the employer, then that is exactly what would take place.

**The Chairman:** Mr. Cockell, I can see that if the tightening up process involves any dealing by the employer with the quality of the food, you will certainly hear from the employee—especially if he is going to have to pay tax on it.

**Mr. Cockell:** That could very well be, Mr. Chairman.

**The Chairman:** And the only way in which you could tighten up would be to reduce the cost to the employer.

**Mr. Cockell:** I am not sure that I understand your point, Mr. Chairman.

**The Chairman:** I am trying to find out what the tightening up process includes. As I see it, you are not tightening up the instructions from the Department of Finance if the costs increased.

**Mr. Cockell:** It is something that we have no control over, whether the costs increase or decrease.

**The Chairman:** However, if the costs increase, the employee is going to have to pay—

**Mr. Cockell:** He would have a larger benefit and a larger tax bill to pay, yes.

**The Chairman:** No person has ever raised the question, but if that employee makes a contract to work for a certain amount of money, plus being supplied with bed and board, is that considered part of the payment for his service?

**Mr. Cockell:** That is exactly what it is.

**Senator Walker:** But it does not seem right. For instance, as a student in my university days working as a surveyor in the North, the farther north I went, the more expensive it was for board. Why should I pay increased board because I happen to be way up near the Arctic Circle?

**Mr. Cockell:** It was mentioned earlier that there are special provisions in the statute which exempted the board and lodging provided to those employees who are working either at a special work location or a remote location. The situation you have just described would be exempted. That is not really part of the issue at this point.

**Senator Bosa:** What is the total expected revenue from this tax provision?

**Mr. Cockell:** The officials from the Department of Finance would have to answer that question.

**Senator McIlraith:** Reverting to the lodging example we were talking about, is the charge for board and lodging a combined charge, or are they two separate charges?

**Mr. Cockell:** I guess the normal rule there is that they are combined. However, I can see what you are thinking and there could be instances where it should be separated. For example, you could have a situation where a logger went to the camp on

[Traduction]

**M. Cockell:** Je suppose que si nous devons en arriver à des négociations entre les hauts fonctionnaires du Ministère et les employeurs, c'est exactement ce que nous ferons.

**Le président:** M. Cockell, je pense que si le processus de renforcement dont nous parlions signifie que vous deviez aborder avec l'employeur la question de la qualité des aliments, vous en entendrez certainement parler par les employés, surtout s'ils doivent payer les impôts là-dessus.

**M. Cockell:** Cela peut fort bien arriver, monsieur le président.

**Le président:** Et la seule façon pour vous de renforcer les règlements serait de réduire les coûts des employeurs.

**M. Cockell:** Je ne suis pas sûr de bien vous comprendre, monsieur le président.

**Le président:** J'essaie de comprendre en quoi consiste ce processus. Si j'ai bien compris, vous ne renforcerez pas les instructions du ministère des Finances si les coûts augmentent.

**M. Cockell:** Nous n'avons aucun pouvoir dans ce domaine, sur l'augmentation ou la diminution des coûts.

**Le président:** Cependant, si les coûts augmentent, l'employé aura à payer...

**M. Cockell:** Il aurait un plus gros avantage et un montant d'impôt plus élevé, oui.

**Le président:** Personne n'a posé cette question, mais si un employé signe un contrat pour un certain montant d'argent et qu'il a droit en plus au logement et à la pension, est-ce considéré comme faisant partie du paiement pour ses services.

**M. Cockell:** Tout à fait exact.

**Le sénateur Walker:** Cela ne semble pas juste. Lorsque j'étais étudiant à l'université, j'ai travaillé comme arpenteur dans le Nord, et plus j'allais au nord, plus la pension me coûtait cher. Pourquoi faudrait-il que je paie plus d'argent tout simplement parce que je me trouve près du cercle arctique?

**M. Cockell:** Comme je l'ai déjà mentionné, il y a des dispositions spéciales qui exemptent le logement et la pension offerts aux employés qui travaillent sur un chantier spécial ou dans un endroit éloigné. Ce serait le cas pour la situation que vous venez de décrire. Cela n'entre pas vraiment en ligne de compte en ce moment.

**Le sénateur Bosa:** Quel est le montant des recettes prévues en vertu de cette disposition fiscale?

**M. Cockell:** Ce serait aux hauts fonctionnaires du ministère des Finances à répondre à cette question.

**Le sénateur McIlraith:** Revenons à l'exemple du camp du bûcheron dont nous avons parlé. Est-ce que les frais pour le logement et la pension sont calculés séparément ou ensemble?

**M. Cockell:** Je pense qu'en règle générale, ils sont calculés ensemble. Toutefois, je vois où vous voulez en venir, il arrive qu'ils soient calculés séparément. Par exemple, il peut arriver qu'un bûcheron ne passe que la journée au camp et dans ce cas



[Text]

a daily basis and all he had was the meal side of it. Therefore, in that situation it would clearly be a separate charge.

**Senator McIlraith:** That is precisely what I was thinking, because that practice seems to be increasing rather sharply, notwithstanding the high cost of gasoline.

**The Chairman:** If there are no more questions, we will move on to the other items in this category. With regard to employee benefits, you have not said anything about transportation. Is it simply that the employer is entitled to receive the transportation cost item?

**Mr. Cockell:** It is the situation where an employee of a transportation company is receiving free or very low cost transportation from his employer that was under consideration.

**Mr. Thomas S. Gillespie (Ogilvy, Renault), Adviser to the Committee:** Mr. Cockell, there was a change of heart, I guess, some time in January when the announcement was made that there was a recanting of the November 12th position regarding employee passes. Could you explain to us why the change of position?

**Mr. Cockell:** Initially, the budget announcement, I guess, was really limited to stating that transportation passes would be included as a taxable benefit to the employees of transportation companies, and it did not go any further than that. Upon subsequent inquiry on our part, in order to try and develop an administrative policy, we determined in the case of railways that there was already existing a remission order that has been in existence for a few years, since VIA Rail took over the passenger transportation service in Canada, and that remission order of course would override any enforcement action that we would want to take on the types of employees who receive such benefits. We also looked into the situation of the bus lines, both municipal and inter-city types, and reached the conclusion that the usage there was very low and that the quantum of the benefits was not sufficiently large to warrant us taking any particular overt action in that area.

With regard to the airline industry, again, we made a number of inquiries and received representations from both the employer groups and the employee groups and came to the conclusion that the only circumstances under which there was what could be determined as something beneficial, was where the airline provided a confirmed space on a flight, in that if it were on a standby basis, the employee could very easily get bumped on the route and be stuck with all the costs of accommodation, meals and so forth. So it could end up costing him more travelling on a standby basis than if he had paid a regular fare.

With regard to the space confirmed arrangement, the decision was reached that it would be 50 per cent of the economy fare on that particular flight on that particular day and so on. The decision of 50 per cent was reached because in the airline industry the general public through various charter fares and so on can get a similar fare of between 40 to 60 per cent of the full fare. So we tried to arrive at something that was a reasonable approximation of what the general public would have to incur should they take such a trip.

[Traduction]

il n'a droit qu'aux repas. Dans ce cas-là, les frais seraient calculés séparément.

**Le sénateur McIlraith:** C'est exactement à quoi je pensais, parce que cette pratique semble s'étendre en dépit du prix de l'essence.

**Le président:** S'il n'y a plus de question, nous passerons au point suivant dans cette catégorie. En ce qui concerne les avantages sociaux des employés, vous n'avez pas parlé du transport. Est-ce simplement parce que l'employeur a droit à la déduction du coût du transport?

**M. Cockell:** Ce qui était en cause était les cas où l'employé recevait de la société de transport le droit de voyager gratuitement ou à tarif réduit.

**M. Thomas S. Gillespie (Ogilvy, Renault), conseiller auprès du Comité:** M. Cockell, il me semble qu'il y a eu un changement d'attitude en janvier quant à la position adoptée le 12 novembre au sujet des cartes d'abonnement des employés. Pourriez-vous nous expliquer la raison de ce revirement?

**M. Cockell:** Au départ, le budget se bornait à annoncer que les cartes d'abonnement gratuites seraient considérées comme un avantage imposable des employés des sociétés de transport. A la suite de notre étude, qui avait pour objet d'établir une directive administrative à ce sujet, nous avons découvert, dans le cas des chemins de fer, qu'il existait une remise d'impôt depuis quelques années, depuis que Via rail a pris en main le service de transport des voyageurs au Canada, et qu'une telle remise rendrait nulle toute mesure que nous pourrions appliquer à cette catégorie d'employés. Nous avons également étudié le cas des autobus, tant municipaux que ceux qui relient deux villes, et nous sommes arrivés à la conclusion qu'elles n'étaient pas beaucoup utilisées et que le montant des avantages n'était pas suffisamment élevé pour que nous prenions des mesures spéciales à cet égard.

Quant aux compagnies aériennes, nous avons là aussi effectué des études et nous avons reçu des mémoires des employeurs et des employés qui nous ont amené à la conclusion que les seuls cas où il pouvait y avoir un quelconque avantage étaient les cas où la compagnie aérienne confirmait un siège sur un vol, alors que si le siège n'avait pas été confirmé, l'employé aurait fort bien pu se retrouver coincé dans un endroit et avoir à défrayer son logement, ses repas et ainsi de suite. Il se peut donc que cela lui coûte plus cher de voyager sans réservation que de payer le prix d'un billet régulier.

Quant à la confirmation d'un siège, l'entente qui a été conclue prévoit que l'employé déboursa 50 p. 100 du prix d'un billet en classe touriste économique à la date de son voyage. On a décidé du chiffre de 50 p. 100 parce que le grand public, en raison des divers vols nolisés, peut obtenir un prix semblable, soit entre 40 à 60 p. 100 du tarif régulier. Nous avons donc tenté d'en arriver à une solution raisonnable fondée sur le prix que le public en général aurait à déboursa s'il devait faire le même voyage.

[Text]

**Mr. Gillespie:** Just for clarification, as I understand it, airline passes will only be taxable if two conditions are met: First, that the passenger flies on a space confirmed basis and, secondly, if the passenger pays less than 50 per cent of the economy fare available?

**Mr. Cockell:** That's correct.

**Mr. Gillespie:** So those two conditions must be met?

**Mr. Cockell:** That's correct.

**Senator Molson:** does it make any difference whether the space is first class, economy or one of the special classes?

**Mr. Cockell:** No.

**Senator Molson:** Yet, the fares are very different.

**Mr. Gillespie:** Were there not some collection problems involved in trying to enforce the original policy?

**Mr. Brooks:** There is no question that the airlines, in particular, would have had to put in administrative systems which they do not now have to record the usage of the passes and, unfortunately, at the time when we were talking to the airlines one of the problems they faced was that they only kept track of the first leg of a journey. Often times an employee would buy a ticket on a standby basis from Vancouver to Ottawa only to find upon arriving in Toronto that he could not take the second leg of the trip, but they had only recorded the fact that he had a ticket from Vancouver to Ottawa, when in fact he went only as far as Toronto. So there would be a fair amount of bookkeeping. There are also peculiar problems with the charter airlines. We even had situations where an employee would be taking a charter from, say, Vancouver to London, England and back to Toronto, merely to get to Toronto. So there were indeed difficulties in trying to bring them on side.

**Senator Roblin:** Are we also talking about passes issued to relatives of employees?

**Mr. Cockell:** Yes, we lump them altogether.

**Senator Roblin:** Would you know the policy of Air Canada with respect to issuing these passes to relatives? Who gets them?

**Mr. Brooks:** They have a whole range of rules depending on service, salary and sundry other qualifications with respect to pass issuance. One thing that is a bit confusing is that it was never our intention at any time to tax the existence of the pass. It was always on a usage basis. That did cause some confusion for a while.

**Senator Roblin:** Have you any idea of the real meaning of this new system? Will many people be paying the tax?

**Mr. Brooks:** In terms of the number who travel on an unconfirmed basis, I don't have figures on that kind of pass. I

[Traduction]

**M. Gillespie:** Donc, ces avantages ne seront imposables que si l'employé a obtenu une confirmation de son siège et s'il a déboursé moins que la moitié du prix du billet au tarif économique?

**M. Cockell:** C'est exact.

**M. Gillespie:** Il faut donc que ces deux conditions soient remplies?

**M. Cockell:** C'est exact.

**Le sénateur Molson:** Y a-t-il une différence si le siège se trouve en première classe, en classe touriste ou dans l'une de ces classes spéciales?

**M. Cockell:** Non.

**Le sénateur Molson:** Pourtant le prix des billets est très différent.

**M. Gillespie:** Est-ce qu'il n'y avait pas quelques difficultés de perception dans la mise en application de la politique originelle?

**M. Brooks:** Il ne fait aucun doute que les compagnies aériennes auraient dû mettre en place tout un système administratif pour la comptabilisation de ces avantages et, malheureusement, au moment où nous leur avons parlé, les compagnies ne tenaient compte que de la première étape d'un voyage. Très souvent, un employé achetait un billet en se mettant sur la liste d'attente pour un voyage de Vancouver à Ottawa, pour découvrir en arrivant à Toronto qu'il ne pourrait pas continuer son voyage jusqu'à Ottawa. La compagnie aérienne s'était contentée d'inscrire le fait qu'il avait obtenu un billet pour aller de Vancouver à Ottawa, alors qu'en fait il ne s'était rendu qu'à Toronto. Il y aurait donc eu une plus grande comptabilisation à faire. Il y a également des problèmes particuliers avec les compagnies qui s'occupent des vols nolisés. Il est arrivé qu'un employé prenne un vol nolisé de Vancouver à Londres avec retour à Toronto, pour tout simplement se rendre à Toronto. Il est donc assez difficile de s'y retrouver parfois.

**Le sénateur Roblin:** Parlons également des avantages offerts aux membres de la famille d'un employé?

**M. Cockell:** Oui, tout est lié.

**Le sénateur Roblin:** Connaissez-vous la politique d'Air Canada au sujet des avantages offerts aux membres des familles? Qui y a droit?

**M. Brooks:** Ils ont toute une série de règles fondées sur le service, le salaire et établissent des règles d'admissibilité en ce qui a trait à l'octroi de ces avantages. L'une des choses assez étonnante est qu'il n'a jamais été notre intention à aucun moment d'imposer un impôt sur ces avantages. C'était toujours fondé sur l'utilisation. Il y a eu une certaine confusion pendant un temps.

**Le sénateur Roblin:** Avez-vous une idée de la signification véritable de ce nouveau système? Est-ce qu'un grand nombre de personnes devront payer des impôts?

**M. Brooks:** En ce qui a trait au nombre de personnes qui voyaient avec des billets non confirmés, je n'ai pas les chiffres.



[Text]

am speaking now of where people meet that second condition, having paid less than 50 per cent.

Do you have any numbers on that, Mr. Massel?

**Mr. W. J. Massel, Director, Accounting and Collections Division, Policy and Systems Branch, Revenue Canada:** Not yet. The arrangement only commences on July 1, 1982. Time will tell.

**Senator Roblin:** Much ado about nothing.

**Mr. Helmut Birk, (Thorne Riddell), Adviser to the Committee:** Mr. Brooks, does this extend to directors of corporations such as Air Canada? Directors generally under the act are considered to be employees of the corporation. I understand that the directors of Air Canada, as an example, are not receiving any directors' fees. Would they be covered by this particular rule?

**Mr. Brooks:** Yes, I would say so. I think in our release we just said, "employees of the transportation industry," and I guess really there are also people who would be employed by travel bureaus and travel agencies who would also be receiving some kind of benefit and who would presumably meet those two conditions as well.

**Mr. Gillespie:** Mr. Chairman, if there are no further questions in that area, perhaps I could move on. In our last session we discussed the question of employee loans. The budget proposes that the measures be extended to other forms of debt. Last week the witnesses were asked whether debt would include advances to employees for disbursements and commissions, and they answered, "Yes." However, the finance officials felt that Revenue Canada would be willing not to impose tax on short-term advances, advances for perhaps a week or some short period of time, whereas advances for longer terms would attract tax.

Have you any guidelines you wish to put forth to the committee this afternoon on that question?

**Mr. Cockell:** I must admit, Mr. Gillespie, that I have not really considered that problem. I don't know whether Mr. Brooks or Mr. Massel have at all.

**Mr. Gillespie:** Perhaps we can defer the answer to that, then. I must admit that in discussing this afternoon's meeting earlier with the witnesses I had not prepared them for that question.

The last item I wish to raise with the revenue officials has to do with standby charges for company cars. The budget proposes that the standby charges for cars available to employees will be increased by 2-1/2 times. There is, however, provision by which an employee may be able to pay a lesser standby charge. I understand that revenue officials are working on what kind of documentation will be necessary for an employee to be subject to tax on a lesser benefit.

Are you prepared this afternoon to describe what sort of information an employee must furnish?

**Mr. Cockell:** Really, there is very little we can enlighten you on with respect to that part, Mr. Gillespie. The type of information the employee would certainly be required to fur-

[Traduction]

Je parle surtout de la seconde condition qui veut que les gens paient au moins la moitié du prix du billet.

Avez-vous les chiffres à ce sujet, M. Massel.

**M. W. J. Massel, directeur de la division de la comptabilité et des recouvrements, Direction de la politique et des systèmes, Revenu Canada:** Pas encore. L'accord n'entre en vigueur que le 1<sup>er</sup> juillet 1982. Le temps nous le dira.

**Le sénateur Roblin:** Beaucoup de bruit pour rien.

**M. Helmut Birk (Thorne Riddell), conseiller auprès du Comité:** M. Brooks, est-ce que cela s'applique aux directeurs de sociétés comme Air Canada? Les directeurs, aux termes de la loi, sont généralement considérés comme des employés de la société. Je crois savoir que les directeurs d'Air Canada, par exemple, ne reçoivent pas de jetons de présence. Est-ce que cette règle s'applique aussi dans leur cas?

**M. Brooks:** Oui, je dirais que oui. Je pense que dans notre communiqué nous avons dit: «Les employés de l'industrie du transport» et je pense qu'il s'agit des personnes qui travaillent pour des agences de voyage et les bureaux de tourisme, qui reçoivent certains avantages et qui doivent respecter les deux conditions énoncées.

**M. Gillespie:** Monsieur le président, s'il n'y a pas d'autres questions, j'aimerais passer à un autre sujet. Lors de la dernière séance, nous avons abordé la question des prêts accordés aux employés. Le budget propose que les mesures s'appliquent à d'autres formes de dettes. La semaine dernière nous avons demandé aux témoins si les dettes seraient considérées comme des avances faites aux employés pour les déboursés et les commissions et la réponse était oui. Toutefois, les hauts fonctionnaires des Finances pensent que Revenu Canada acceptera de ne pas imposer les avances à court terme, pour une semaine ou moins, alors que des avances à plus long terme seraient assujetties à l'impôt.

Existe-t-il des lignes directrices dont vous souhaiteriez parler devant le Comité cet après-midi à cet égard?

**M. Cockell:** Je dois avouer, M. Gillespie, que je ne me suis pas penché sur cette question. Je ne sais pas ce qui en est pour MM. Brooks et Massel.

**M. Gillespie:** Peut-être devrions-nous reporter à plus tard la réponse à cette question. Je dois avouer qu'en discutant de la séance de l'après-midi avec les témoins, je n'ai pas abordé cette question.

Le dernier point que je voudrais aborder porte sur les frais pour droit d'usage des automobiles d'une société. Le budget propose que ces frais soient augmentés de deux fois et demi. Il y a, cependant, une disposition qui prévoit qu'un employé puisse payer des frais moins élevés. J'ai cru comprendre que les hauts fonctionnaires du Revenu travaillaient en ce moment sur les données qui seront nécessaires pour qu'un employé soit assujéti à l'impôt sur un avantage ainsi réduit.

Êtes-vous prêt, cet après-midi, à nous dire quel genre de renseignements l'employé devra fournir?

**M. Cockell:** Je ne peux pas vraiment vous éclairer sur ce point, monsieur Gillespie. Le genre de renseignements qu'un employé devra fournir concerne avant tout l'employeur.



[Text]

nish—and it would be his employer to whom he was furnishing this information.

**Mr. Gillespie:** I understand.

**Mr. Cockell:** It would be available for revenue officials as well, of course, but primarily, as with most benefits, as Mr. Brooks has mentioned, the responsibility is really on the employer to report these matters. So the types of things the employee would have to provide for his employer would be the distances travelled, the total distances for the car, and the appropriate apportionment of that total as between business use and personal use.

**Senator Godfrey:** When Walter Gordon was Minister of Finance, if you were self-employed—and I am thinking specifically of lawyers—you had to keep track of the number of miles you did for business.

**Mr. Cockell:** It was a log book type of arrangement.

**Senator Godfrey:** Yes. Is there any reason why an employee now should not be required to do the same thing?

**Mr. Cockell:** Well, it is much the same type of thing that an employee will have to do now, yes.

**Senator Godfrey:** When it is just a pure perquisite, the employee will have to pay the full amount?

**Mr. Cockell:** That is right, the full cost.

**Mr. Gillespie:** In essence, there is really not much difference between the obligation imposed upon the employee under the new rules and that imposed under the old rules.

**Mr. Cockell:** No.

**Mr. Gillespie:** Is Revenue Canada working on some sort of form to be completed by the employee?

**Mr. Cockell:** I always get a little leery when people talk about a "form." Do you mean a prescribed form or do you mean something that could be used between employers and employees? I am not aware of a specific form, but, certainly, I would think when it gets along to the implementation of this budgetary measure there will be some instructions.

**Mr. Gillespie:** And that would be in the form of an interpretation bulletin?

**Mr. Cockell:** It could well be something that is in the employers' and trustees' guide. That would be perhaps more appropriate.

**Mr. Brooks:** There are some fairly detailed examples, as you know now, in the employers' and employees' guide, on the apportionment of personal and business uses.

**Mr. Birk:** Mr. Brooks, to establish the value of this benefit according to the mileage formula, would you not have to come up with the cents per mile or kilometer in order to determine what the value would be in comparison to the minimum standby fee.

**Mr. Brooks:** That would certainly be an option that would have to be considered in terms of the prescribed rules. We would have to come up with some alternative to the 2½ per cent of the capital cost per month: So cents per mile or

[Traduction]

**M. Gillespie:** Je comprends.

**M. Cockell:** Ils seront également disponibles aux hauts fonctionnaires du Revenu évidemment, mais il revient avant tout à l'employeur, comme M. Brooks l'a mentionné, de déclarer ces choses. L'employé devra donc fournir à l'employeur des renseignements sur la distance parcourue, la distance totale parcourue avec l'automobile et la distance qui aura été parcourue uniquement à des fins de travail.

**Le sénateur Godfrey:** Lorsque Walter Gordon était ministre des Finances, si vous étiez à votre compte, et je parle en particulier des avocats, vous deviez conserver le nombre de milles parcourus pour vos affaires.

**M. Cockell:** Il s'agissait de tenir un genre de livre de bord.

**Le sénateur Godfrey:** Oui. Y a-t-il une raison pour qu'un employé n'ait pas à faire la même chose?

**M. Cockell:** En fait, c'est exactement ce que devra faire l'employé.

**Le sénateur Godfrey:** Lorsqu'il s'agit de revenants-bons, l'employé devra déboursier le montant total?

**M. Cockell:** En effet, le coût total.

**M. Gillespie:** Essentiellement, il n'y a pas de grande différence entre l'obligation imposée à l'employé aux termes des nouveaux règlements et ce qui existait auparavant.

**M. Cockell:** Non.

**M. Gillespie:** Est-ce que Revenu Canada prévoit une formule qui devra être remplie par l'employé?

**M. Cockell:** Je suis toujours un peu inquiet lorsque les gens me parlent de «formules». Voulez-vous dire une formule officielle ou quelque chose entre l'employé et l'employeur? Je ne suis pas au courant d'une formule particulière, mais je suppose que lorsque nous en arriverons à la mise en application de cette mesure budgétaire, nous recevrons des directives à ce sujet.

**M. Gillespie:** Est-ce que cela pourrait prendre la forme d'un bulletin d'interprétation?

**M. Cockell:** Cela pourrait fort bien prendre la forme d'un guide à l'adresse des employés et de leurs responsables. Ce serait plus approprié.

**M. Brooks:** Il y a des exemples assez détaillés, comme vous le savez, dans le guide à l'adresse des employeurs et employés sur l'utilisation personnelle et professionnelle.

**M. Birk:** M. Brooks, pour déterminer la valeur d'un tel avantage, selon la formule du nombre de milles, est-ce que vous ne devez pas en venir aux cents par mille ou par kilomètre, de manière à déterminer la valeur possible par rapport aux frais minimums pour droit d'usage.

**M. Brooks:** C'est certainement une possibilité dont il faudra tenir compte dans les règlements. Il faudra que nous trouvions une solution de rechange aux 2½ p. 100 du coût mensuel d'immobilisation: nous avons donc le choix entre tant de cents

[Text]

personal use over the total use times the total cost would be a possibility—or some rule of that description.

**Senator Cook:** How do you handle corporate jets? Have you any rules on them?

**Senator Godfrey:** Yes, when they go fishing in them; when they go down to New Brunswick.

**Senator Cook:** What proof do you need to have provided that they are on corporate business?

**Mr. Cockell:** Well, we do have log books for the aircraft, of course, senator. We know where the aircraft has been. The determination of whether or not it was a business trip could leave something in question.

**Senator Cook:** There is not much business done in the wilds of Labrador, is there?

**Mr. Cockell:** Where they have gone could well be the prime indicator of whether it was for business or not.

**Senator Cook:** What do you do, though? Do you examine the log books and ask questions or what?

**Mr. Cockell:** Yes, we would. We would examine minute books and things of that sort that might be indicators of various kinds.

**Senator Cook:** What do you mean, "we would"? Do you do it?

**Mr. Cockell:** Yes.

**Senator Godfrey:** Do you mean to say that company presidents who fly around for their own personal convenience in company jets—and I have been on them with them—have in the past been charged with all those trips as employee benefits?

**Mr. Cockell:** I cannot recall an instance in my own personal experience, senator, where that has been done.

**Senator Godfrey:** Where they have been charged?

**Mr. Cockell:** No. In my own personal experience I cannot.

**Senator Godfrey:** So there is no enforcement in that area. Is there going to be?

**Mr. Cockell:** It could very well have been limited in the past. Whether or not there is will depend on the availability of resources to go after that adjustment.

**Senator Godfrey:** Oh, come on now. There are fewer corporate jets floating around than there are automobiles. To go after the employee on the automobile side without making it damn stringent for the others just doesn't make sense. It would be very simple to go after the jets, because log books are kept on corporate jets.

**Mr. Cockell:** That is a good point, a very valid point, senator.

**Senator Godfrey:** We all know of cases of people just regularly spending weekends in Florida in their corporate jets. News of that gets around and it is a scandal when they can get away with that kind of thing. It is a scandal not just on the

[Traduction]

par mille ou l'utilisation totale par rapport au coût total, ou quelque chose du même genre.

**Le sénateur Cook:** Qu'arrive-t-il dans le cas des jets d'une société? Existe-t-il des règles à ce sujet?

**Le sénateur Godfrey:** Oui, lorsqu'ils s'en servent pour aller à la pêche, lorsqu'ils vont au Nouveau-Brunswick.

**Le sénateur Cook:** Quelle preuve exigez-vous qu'ils ont été utilisés pour affaires?

**M. Cockell:** Nous avons les livres de bord de l'avion, sénateur. Nous savons où s'est rendu l'avion. La question de savoir s'il s'agissait d'un voyage d'affaire est plus difficile à résoudre.

**Le sénateur Cook:** Il n'y a pas beaucoup d'affaires qui se traitent dans les régions sauvages du Labrador, n'est-ce pas?

**M. Cockell:** L'endroit où l'avion s'est rendu peut nous donner une bonne indication à cet égard.

**Le sénateur Cook:** Que faites-vous en fait? Vous examinez les livres de bord et vous posez des questions?

**M. Cockell:** Oui, nous pourrions le faire. Nous examinerions les procès-verbaux qui peuvent nous donner de bonnes indications de toute sorte.

**Le sénateur Cook:** Que voulez-vous dire par nous le pourrions? Le faites-vous?

**M. Cockell:** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** Voulez-vous dire que les présidents de société qui se promènent dans les jets mis à leur disposition par la société—et il m'est arrivé de les accompagner—ont déjà été imposés pour tous ces voyages, comme les avantages d'un employé.

**M. Cockell:** Je ne peux pas me souvenir d'un cas où, selon mon expérience personnelle, une telle chose se soit produite.

**Le sénateur Godfrey:** Un cas où ils auraient été imposés?

**M. Cockell:** Non, selon mon expérience personnelle, je ne me souviens d'aucun cas de ce genre.

**Le sénateur Godfrey:** Il n'y a donc aucune mise en application des règles dans ces cas. Est-ce qu'il y en aura à l'avenir?

**M. Cockell:** Il se peut que dans le passé, l'application ait été assez limitée. Que cela se fasse à l'avenir dépendra de la disponibilité des ressources pour nous permettre de faire une telle chose.

**Le sénateur Godfrey:** Il y a pourtant moins de jets qui se promènent qu'il n'y a d'automobiles. Rendre la vie difficile à ceux qui se promènent en automobile sans en faire autant pour les autres n'a aucun sens. Il serait plus facile de s'occuper des jets des sociétés, parce qu'il faut tenir un livre de bord.

**M. Cockell:** C'est une excellente remarque, sénateur, un excellent point.

**Le sénateur Godfrey:** Nous connaissons des gens qui passent des fins de semaine en Floride en utilisant le jet de la société. Les nouvelles vont vite dans ce domaine et c'est un scandale qu'ils puissent s'en tirer à si bon compte. C'est un scandale,



[Text]

basis of the revenue aspect but with respect to the shareholders of the company.

**Mr. Cockell:** Yes. The policy is quite clear. We have an interpretation bulletin on that, and the company is supposed to be following the policy that is outlined in that interpretation bulletin.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, there are two angles I would like to inquire about. The first has to do with the employee driving a company car. It is now almost half way through the year and we have been advised to conduct ourselves as if these proposals had become law. I wonder if I am on safe ground in telling employees who inquire of me of these circumstances that if they keep a log showing the mileage that they run for their own convenience, as opposed to other mileage, that that will be adequate to establish their case with respect to some variation from the general rule laid down. Am I giving them good advice?

**Mr. Cockell:** Yes, you are. In fact, that was the policy outlined in a special release of an interpretation bulletin that gave instructions along the lines that you have now outlined.

**Senator Roblin:** Since the budget was published?

**Mr. Cockell:** Yes. This was in February. The same policy was enunciated in a supplement to the employers' and trustees' guide and the 1982 table, so the employers have the information as well.

**Senator Godfrey:** You mean to say they only keep a log on what mileage they run during their personal driving and not the other way around? They could easily forget what their personal driving mileage was whereas, they are put on the hook if they forget what it was for business driving; therefore, they will suffer the consequences. Surely, it should be that part.

**Mr. Cockell:** I do not have the words of the special release, but it covers the whole thing.

**Senator Godfrey:** But that is not what you told Senator Roblin. What you said to Senator Roblin was that the employee just keeps track of the pleasure driving and he or she is all right.

**Senator Roblin:** I operate on the principle that if a man wants to cook the books, he can cook it the one way just as easily as he can cook it the other.

**Senator Godfrey:** He would have to have a real incentive to remember every business trip whereas he would not have the same incentive—and I am not talking about cooking—to remember the pleasure trips.

**Senator Roblin:** I will get a hold of your advisory and see what it says. That will be the best thing to do.

**Mr. Birk:** Mr. Cockell, the committee considered the increase in the standby fee, and the question that was asked at the time was what the policy was behind bringing it up to 30

[Traduction]

non seulement du point de vue du Revenu, mais aussi pour ce qui est des actionnaires de la société.

**M. Cockell:** Oui. La politique est très claire. Nous avons un bulletin d'interprétation à ce sujet et la société doit en principe respecter la politique énoncée dans ce bulletin.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, il y a deux aspects de la question que j'aimerais aborder. Le premier porte sur l'employé qui utilise l'automobile de l'entreprise. La moitié de l'année est presque écoulée, et on nous a dit de nous conduire comme si ces propositions étaient en vigueur. Je me demande si j'ai raison de dire aux employés, qui m'interrogent à ce sujet, de consigner par écrit les distances qu'ils parcourent pour des raisons personnelles et que cela suffira comme preuves à l'appui de leurs déclarations, en ce qui a trait aux quelques variantes de la règle générale énoncée. Est-ce que je leur donne un bon conseil?

**M. Cockell:** Oui, vous le faites. En fait, c'est la politique énoncée dans le bulletin d'interprétation diffusé sur ce sujet et qui donne des directives analogues aux conseils que vous donnez.

**Le sénateur Roblin:** Depuis le dépôt du budget?

**M. Cockell:** Oui. Le bulletin a été publié en février. La même politique a été énoncée dans le supplément au guide de l'employeur et des employés, ainsi que dans la table d'impôt pour 1982, afin que les employés soient également au courant.

**Le sénateur Godfrey:** Vous voulez dire qu'ils doivent tenir un compte des milles qu'ils parcourent pour leur usage personnel et non le contraire? Il est facile d'oublier le nombre de milles parcourus pour des raisons personnelles, alors qu'ils pourraient se trouver dans une mauvaise posture s'ils oublient le nombre de milles parcourus pour leur travail; ils devront donc en supporter les conséquences. Il me semble qu'ils devraient plutôt inscrire les milles parcourus pour le travail.

**M. Cockell:** Je n'ai pas ici le texte du communiqué spécial, mais il porte sur l'ensemble.

**Le sénateur Godfrey:** Mais ce n'est pas ce que vous avez dit au sénateur Roblin. Vous lui avez dit que l'employé doit tenir un registre des milles qu'il parcourt pour des raisons personnelles et que, de cette façon, il n'aura pas de problème.

**Le sénateur Roblin:** Je pars du principe que si quelqu'un veut falsifier ses livres, il peut le faire aussi bien d'une façon que de l'autre.

**Le sénateur Godfrey:** Il devrait avoir une bonne raison de se souvenir des déplacements effectués pour le travail, alors qu'il n'a pas de telles raisons pour se souvenir des autres déplacements—et je ne parle pas de falsification.

**Le sénateur Roblin:** J'essaierai de rencontrer l'un de vos conseillers et je verrai ce qu'il a dire. C'est la meilleure chose à faire.

**M. Birk:** Monsieur Cockell, le Comité a étudié l'augmentation des frais de droit d'usage et la question qui a été posée portait à l'époque sur la politique qui a amené une augmenta-



[Text]

per cent of the original cost even if somebody may own an automobile for four or five years but it is still charged at 30 per cent of the original cost per annum. Could you explain whether any different system had been considered?

**Mr. Cockell:** I would really have to refer the answer to that question to the officials from the Department of Finance because that was a policy decision rather than an administrative one.

**The Chairman:** If there are no further questions, it would appear that we have cornered the subject matter as far as it relates to these witnesses.

**Senator Roblin:** What about other forms of employee benefits such as insurance and Blue Cross, and that kind of thing that may be paid for by the employer now. Is that area not covered by this general discussion? How are you going to keep track of all of that?

**Mr. Cockell:** The answer to that will be in the interpretation bulletins and the supplement thereto. By and large for the current picture, as far as employee benefits are concerned, it is Interpretation Bulletin No. 470, and the special release thereto, which went out in February of this year to the Interpretation Bulletin No. 470.

**Senator Roblin:** I should like to ask another question that is not specifically covered by this budget, but I would like to bring it in, if I may. It has to do with payroll taxes. We now have two provinces with payroll taxes, Quebec and Manitoba. When the employer pays the tax himself 100 per cent, it becomes an expense for doing business as far as he is concerned. If the payment is split between the employer and the employee, how do you treat the employee portion? Is that regarded as a deduction from his income?

**Mr. Cockell:** Again, senator, I will have to refer that to the officials from the Department of Finance, because it would be a policy item as opposed to an administrative one.

**Senator Roblin:** You do not know what they actually do in the province of Quebec?

**Mr. Cockell:** No, I am sorry, I do not.

**The Chairman:** If there are no further questions, we have representatives here from the Department of Finance, and we will proceed to hear from them now.

**Mr. R. A. Short, Gen Director, Tax Policy and Legislation Branch, Department of Finance:** Senator Roblin, you inquired about tax treatment of provincial payroll taxes, and I can tell you that the tax is a deductible expense paid by the employer. In neither Quebec nor, I believe, in Manitoba, does the employee pick up any portion of the payroll tax. It is strictly a tax on the employer and, as such, would be deductible. If it were payable by the employee, there is no provision in the existing law that would allow a deduction. It would be treated in much the same way as most employee expenses that directly relate to employment. There would be no express deduction,

[Traduction]

tion portant à 30 p. 100 du coût original, même si quelqu'un est propriétaire d'une automobile depuis quatre ou cinq ans et qu'il doit toujours payer 30 p. 100 du coût d'origine par année. Pourriez-vous nous dire si d'autres méthodes ont été envisagées?

**M. Cockell:** Je dois vraiment référer cette question aux hauts fonctionnaires du ministère des Finances, car il s'agit d'une décision de politique et non d'administration.

**Le président:** S'il n'y a pas d'autres questions, il semblerait que nous avons couvert tout le sujet, en ce qui a trait aux témoins.

**Le sénateur Roblin:** Qu'en est-il des autres formes d'avantages sociaux, comme les assurances et la Croix Bleue et ce genre de choses, qui peuvent être déboursés par l'employeur. Est-ce que ce domaine n'est pas couvert par le débat d'aujourd'hui? Comment pensez-vous tenir compte de tout cela?

**M. Cockell:** La réponse à ces questions se trouve dans les bulletins d'interprétation et les suppléments à ces bulletins. En règle générale, en ce qui a trait aux avantages des employés, il faut se référer au bulletin d'interprétation n° 470 et au communiqué spécial à ce sujet, qui a été publié en février et ajouté à ce bulletin.

**Le sénateur Roblin:** J'aimerais poser une autre question qui n'est pas spécialement rattachée au budget, mais j'aimerais la poser quand même si vous le permettez. Elle porte sur l'impôt des feuilles de paie. Nous avons maintenant deux provinces qui ont un impôt sur les feuilles de paie, le Québec et le Manitoba. Lorsque l'employeur paie la totalité des impôts lui-même, cela devient une dépense d'affaire en ce qui le concerne. Si le paiement est partagé entre l'employeur et l'employé, que faites-vous avec la part de l'employé? Est-ce que c'est déductible du revenu?

**M. Cockell:** Encore une fois, sénateur, je dois renvoyer la question aux hauts fonctionnaires du ministère des Finances, car il s'agit d'une question de politique et non d'administration.

**Le sénateur Roblin:** Êtes-vous au courant de ce qui se fait dans la province de Québec?

**M. Cockell:** Non, je m'en excuse, mais je ne suis pas au courant.

**Le président:** S'il n'y a plus de questions, il est temps que nous nous adressions maintenant aux hauts fonctionnaires du ministère des Finances qui sont avec nous aujourd'hui.

**M. R. A. Short, directeur général, Direction de la politique et de la législation de l'impôt, ministère des Finances:** Sénateur Roblin, vous avez posé une question au sujet du traitement fiscal des impôts provinciaux sur les feuilles de paie et je puis vous dire qu'il s'agit d'une dépense déductible déboursée par l'employeur. Ni au Québec, ni au Manitoba, à ma connaissance, l'employé doit assumer une part de l'impôt sur les feuilles de paie. Il s'agit d'un impôt qui s'applique uniquement à l'employeur et comme tel il est déductible. S'il doit être payé par l'employé, il n'existe aucune disposition dans la loi actuelle qui permettrait de le déduire. Il serait traiter de la même

[Text]

but it would fall within the employment expense deduction which is the flat rate allowance up to 3 per cent of employment income with a maximum of \$500.

**Senator Roblin:** It would have to be included in that and he may or may not get the full credit for it, depending on what his other employee deductions are.

**Mr. Short:** Yes.

**Senator Roblin:** In the budget papers of Manitoba, it clearly indicates that they are contemplating a split between the employer and employee, both a 100 per cent on either side or a split down the middle, and they gave some figures in that respect, so that brought it to my attention.

**Mr. Short:** Without any changes in the Income Tax Act itself, there would be no deduction provided to the employee.

**Senator Roblin:** Is the \$500 deduction now an automatic one?

**Mr. Short:** Yes.

**Senator Roblin:** So really he is stuck with whatever portion he pays, in effect.

**Mr. Short:** That is right.

**Mr. Gillespie:** The budget proposes to tax employers' contributions to private health service plans. Heretofore, this was specifically exempted from the general provisions that the value of all employer benefits be included in an employee's income. Therefore, this change represents a change of policy. I would like to ask the officials from the Department of Finance what was behind this change of policy. Were there perceived abuses? Was this a means of attracting further revenue, or what?

**Mr. Short:** There are several dimensions that lay behind this. One was that it is clearly a benefit arising out of employment and, as such, should probably be taxed in the same manner as other employee benefits are taxed. For example, OHIP premiums in Ontario are taxable to the employee to the extent that they are paid for by the employer. Another factor was, obviously, the revenue consideration.

Those are the major considerations. It was a question of equity. Some people provided for these plans themselves, and there was no relief for them. If the plan is employer—provided, those employees should be in the same general position as those who provide the plans for themselves. As I said, the other consideration was a revenue concern particularly with respect to dental plans where the premiums were sizeable. This had become a fairly significant benefit to a large number of employees, and it was felt that this should be a benefit that ought, properly, to be brought into income.

**Mr. Gillespie:** The fact that private health service plans were specifically exempted in the legislation heretofore must have meant that there was a particular reason for that specific exemption. Can I take it that the increase in the numbers of the dental health plans with the significant premiums was the reason for the shift in policy?

[Traduction]

manière que les autres dépenses de l'employé qui sont directement liées à l'emploi. Il n'y aurait pas de déduction comme telle, mais il tomberait sous le coup des déductions de dépenses aux fins d'emploi, dont le taux de base est de 3 p. 100 du revenu de l'emploi jusqu'à concurrence de 500 \$.

**Le sénateur Roblin:** Il devrait être inclus dans ce montant et il pourrait arriver qu'il n'obtienne aucun dégrèvement selon le montant et il de ses autres dépenses d'emploi.

**M. Short:** Oui.

**Le sénateur Roblin:** Dans les documents budgétaires du Manitoba, il est clairement indiqué qu'il songe à effectuer un partage entre l'employeur et l'employé, soit 100 p. 100 de chaque côté ou la moitié chacun et ils ont donné quelques chiffres à ce sujet, c'est pourquoi j'en parle aujourd'hui.

**M. Short:** Sans modification de la Loi de l'impôt sur le revenu, il n'y aura aucune déduction permise à l'employé.

**Le sénateur Roblin:** Est-ce que la déduction de 500 \$ est automatique?

**M. Short:** Oui.

**Le sénateur Roblin:** Il est donc pris avec la part qu'il devra déboursier, si j'ai bien compris.

**M. Short:** C'est exact.

**M. Gillespie:** Le budget propose d'imposer les contributions de l'employeur à des régimes privés d'assurance-santé. Ensuite, cela a été précisément exclu des dispositions générales portant sur la valeur des avantages sociaux qui doivent être inclus dans le revenu de l'employé. Par conséquent, cette modification est un changement de politique. J'aimerais vous demander la raison de ce changement. Avez-vous découvert des abus? Était-ce un moyen de percevoir davantage d'impôts?

**M. Short:** Il y a plusieurs raisons à tout cela. L'une était que c'était de toute évidence un avantage découlant de l'emploi et comme tel, il devait probablement être imposé de la même manière que tous les autres avantages sociaux des employés. Par exemple, les cotisations pour l'OHIP, en Ontario, sont imposables dans la mesure où elles sont payées par l'employeur. L'autre facteur est évidemment l'aspect revenu.

Il s'agit de deux facteurs importants. C'est une question de justice. Certaines personnes doivent défrayer elles-mêmes ces régimes et elles n'ont droit à rien. Si le régime est fourni par l'employeur, ces employés doivent être sur le même plan que les personnes qui doivent assumer seules les frais de ces régimes. Comme je l'ai dit, l'autre facteur était l'aspect revenu, particulièrement en ce qui a trait aux régimes de soins dentaires où les primes sont importantes. Il s'agit là d'un avantage important offert à un grand nombre de salariés et nous avons pensé qu'il serait juste qu'il soit ajouté au revenu.

**M. Gillespie:** Le fait que ces régimes privés de soins médicaux aient été précisément exemptés dans la loi auparavant doit signifier qu'il y avait une bonne raison à cela. Dois-je comprendre que l'augmentation du nombre des régimes de soins dentaires, dont les primes sont élevées, a motivé ce changement de politique?



[Text]

**Mr. Short:** It certainly would have been a contributing factor to the extent that there was not a large or significant benefit in the past. It was something that one could live with. However, when it becomes large, it becomes increasingly difficult to live with that.

**The Chairman:** From the answer you gave the question arises: How big is big?

**Mr. Short:** I cannot answer that since it is obviously a question of degree. The analysis we did indicated that the revenue cost to the government for this exemption was \$100 million. That, I think, is big, particularly at a time when the deficit is as large as it is.

**Senator Cook:** How large is it?

**Mr. Short:** I think somebody once said, "What is \$100 million?" I certainly do not want to be put in the position of having said that. It is a large sum of money.

**Senator Charbonneau:** The witness has said that the Department of Finance could live with the previous benefits. What is the reasoning behind the department not leaving those benefits tax free and just taxing the additional dental benefits that were mentioned?

**Mr. Short:** I was referring to the fact that, if a benefit is not large in total terms, there is no particular reason to go after that benefit. That rule is applied by Revenue Canada when evaluating employee benefits.

The private health service plan is a benefit that has grown over recent years to the point where it has to be questioned again.

Our examination revealed that the revenue cost overall was \$100 million a year and, therefore, it was fairly carefully looked at as one of the items that ought to be brought into the tax net. Had we not brought that in, then, undoubtedly, we would have been looking some place else to find the kind of revenue that was implicit in that change.

**Senator Godfrey:** Would there not also be additional pressures upon the employer to pay this since, if the employer pays it, it is not considered to be an employee benefit, whereas if the employee pays it, it is considered to be such? Would there not be a move by the unions to include these benefits in contracts since, if the benefit is paid by the employer, it would save the employee tax?

**Mr. Short:** Yes.

**Senator Godfrey:** That does not seem to be equitable or fair.

**Mr. Short:** In recent years, we have witnessed a move by employers and employee representatives to search for that kind of compensation which is not taxable and, where possible, to provide for it.

**Senator Bosa:** Previously, there was an exemption for group term insurance where premiums in excess of \$25,000 were

[Traduction]

**M. Short:** C'est certainement un facteur qui est entré en ligne de compte dans la mesure où l'avantage n'était pas aussi considérable dans le passé. On pouvait s'en accommoder. Toutefois, lorsqu'il prend autant d'importance, il est assez difficile de ne pas en tenir compte.

**Le président:** Votre réponse entraîne une question qui est la suivante: quelle importance a-t-il?

**M. Short:** Je ne peux pas vous répondre puisqu'il est évident que tout est relatif. L'analyse que nous avons effectuée nous indique qu'il en coûte au gouvernement 100 millions de dollars. C'est, je crois, un montant assez important, surtout avec le déficit que nous avons en ce moment.

**Le sénateur Cook:** Est-ce vraiment un montant important?

**M. Short:** Quelqu'un a dit un jour: «Qu'est-ce que 100 millions de dollars?». Je ne voudrais certes pas être ce quelqu'un. Il s'agit d'une somme importante.

**Le sénateur Charbonneau:** Le témoin a déclaré que le ministère des Finances pouvait s'accommoder des avantages précédents. Quelle est la raison qui pousse le Ministère à ne pas laisser de tels avantages exonérés d'impôt et à imposer simplement les avantages supplémentaires des régimes de soins dentaires que vous avez mentionnés?

**M. Short:** Je faisais allusion au fait que si la totalité des avantages n'est pas trop importante, il n'y a pas de raison de vouloir imposer ces avantages. C'est la règle qu'applique Revenu Canada lorsqu'il s'agit d'imposer les avantages des employés.

Le régime privé de soins médicaux est un avantage qui a pris de l'importance au cours des dernières années, au point où il a dû être remis en question.

Notre étude révèle que la perte de revenu s'élève à 100 millions par année et, par conséquent, il a été décidé, après mûres réflexions, qu'il fallait les inclure dans l'assiette fiscale. Si nous ne l'avions pas fait, il aurait fallu chercher ailleurs les recettes que nous avons récupérées de cette façon.

**Le sénateur Godfrey:** Est-ce que cela n'exercera pas des pressions sur les employeurs pour qu'ils paient cela, puisque si l'employeur le paie, cela n'est pas considéré comme un avantage, alors que si l'employé le paie, c'est un avantage? Est-ce que les syndicats ne vont pas tenter d'inclure ces avantages dans les conventions collectives, puisque si un tel avantage est payé par l'employeur, cela pourrait représenter une économie d'impôt pour l'employé?

**M. Short:** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** Ça ne me semble pas très juste, ni équitable.

**M. Short:** Au cours des dernières années, nous avons constaté que les représentants des employés et des employeurs cherchaient une forme de compensation qui ne serait pas imposable et, dans la mesure du possible, de la fournir.

**Le sénateur Bosa:** Auparavant, il y avait une exemption pour l'assurance collective, lorsque les primes de plus de



[Text]

subject to taxation. There was a threshold in that instance. Is that provision still in force?

**Mr. Short:** Yes, there has been no change to that provision.

**Senator Bosa:** Was the situation explored to see whether the same principle could have been applied to the rest of the health service plans in order to avoid the abuses in connection with high premiums towards dental care?

**Mr. Short:** It would be wrong to say that this change was inspired by an attempt to curtail abuse. I do not think there was an abuse. It was an express exemption provided in the act.

The revenue cost of that exemption grew to such proportions that it was one of a number of candidates looked at for the purpose of raising revenues. I am not aware of abuses that were perpetrated in this area although there could well have been some.

The main considerations underlying this provision were ones of equity as between taxpayers in different circumstances: The one who feels that he has to provide himself and his family with the protection out of his after-tax income; and the other in exactly the same circumstances who has this provided by his employer. This change puts them both on the same footing.

The other consideration was the amount of money involved, that is, \$100 million, which was a revenue concern.

**Senator Bosa:** Would it not have had a softer psychological impact on the industry if this had been introduced gently with a threshold at first and then had graduated from that stage so that the industry would not suffer the kind of dislocation it seems to have suffered with this new provision? This will have tremendous repercussions on the renewal of union contracts. The unions will most certainly ask for greater compensation since the benefits will now be subject to tax. The whole work force is involved in this measure.

**Mr. S. N. Poddar, Director, Tax Analysis and Commodity Tax Division, Department of Finance:** Although the amount of revenue cost of the provision is very large in aggregate, the amount per employee is not that dramatic. I would suggest that the average benefit per employee is approximately \$115 for the dental plan and \$62 for the supplementary health plan. This is based on 1981 price and cost data. This amounts to about \$200 per employee. The average combined federal and provincial tax per employee will be no more than 30 per cent or 35 per cent. Therefore, the total extra tax we are talking about is \$60 to \$80.

The reduction in the marginal tax rate schedule will offset part of this extra burden. There may also be some savings from indexing. On the basis of these considerations, it was felt that there was no need for a phasing-in of this measure as opposed to acting immediately.

**Senator Godfrey:** You are not suggesting that tax can be saved by indexing since it is, surely, just a matter of keeping even. I thought that was the whole principle.

[Traduction]

25 000 \$ étaient imposables. Il y avait un seuil établi dans ce cas. Cette disposition est-elle toujours en vigueur?

**M. Short:** Oui, cette disposition n'a pas été modifiée.

**Le sénateur Bosa:** Avez-vous étudié cette situation pour déterminer si le même principe ne pourrait pas s'appliquer aux autres régimes de soins médicaux, de manière à éviter les abus quant aux primes élevées pour les soins dentaires?

**M. Short:** Il serait faux de dire que cette modification a été inspirée dans le but d'éliminer les abus. Je ne crois pas qu'il y avait des abus. L'exemption était expressément prévue dans la loi.

Le coût en revenu de cette exemption a pris de telles proportions qu'il est normal que nous ayons voulu percevoir des impôts supplémentaires de cette façon. Je ne suis pas au courant d'abus qui aurait pu avoir lieu dans ce domaine, bien qu'il aurait fort bien pu y en avoir.

La principale raison de cette disposition était la question de l'équité entre les contribuables dans diverses circonstances. Le contribuable qui se sent obligé de fournir cette protection supplémentaire à sa famille en déboursant des dollars après impôt et celui qui, dans les mêmes circonstances, se voit offrir par son employeur une telle protection. Cette modification les place sur le même pied.

L'autre raison est le montant d'argent en cause, soit 100 millions de dollars.

**Le sénateur Bosa:** Est-ce que cela n'aurait pas pu avoir un effet moins dur sur l'industrie si cette disposition avait été introduite plus graduellement, en fixant d'abord un seuil et en le modifiant peu à peu afin d'adoucir les effets qu'a eu une telle disposition? Elle aura de très fortes répercussions sur le renouvellement des conventions collectives. Les syndicats vont certainement demander une plus forte compensation, puisque les avantages seront maintenant imposables. Toute la force de travail a été touchée par cette mesure.

**M. S. N. Poddar, directeur, Division de l'analyse fiscale et des taxes à la consommation, Ministère des Finances:** Bien que le montant total des recettes découlant de cette disposition soit très important, le montant par employé n'est pas aussi terrible. Je dirais que l'avantage moyen qu'en tire l'employé est d'environ 115 \$, pour le régime de soins dentaires, et de 62 \$, pour le régime de soins de santé. Ce qui représente un montant de 200 \$ par employé. Le montant d'impôts fédéral et provincial à payer par employé sera de 30 ou 35 p. 100. Nous parlons donc d'un impôt supplémentaire de 60 à 80 dollars.

La réduction du taux le plus élevé de l'impôt éliminera une partie de ce fardeau supplémentaire. Il se peut aussi qu'il y ait quelques économies découlant de l'indexation. Nous avons donc pensé, à la suite de ces facteurs, qu'il n'était pas nécessaire de mettre en application cette mesure de manière graduelle.

**Le sénateur Godfrey:** Vous ne suggérez pas qu'on puisse économiser de l'impôt grâce à l'indexation, puisqu'il s'agit en fait de se maintenir à niveau. Je pensais que c'était là tout le principe.

[Text]

**Mr. Poddar:** Most of the countries like to count the discretionary changes. We simply compensate for lack of indexing as tax savings. If only there was the general recognition across the country that discretionary tax savings in other countries are not necessarily tax savings, there would be better appreciation of the actual situation in Canada.

**Senator Godfrey:** That just shows the difference in thinking between the department officials and the general public, who are of the view that they are being held equal.

**Mr. Gillespie:** Mr. Chairman, if I may move on to the next subject, amendments are proposed in section 17 of the Income Tax Act, which deals with loans to non-residents. As the act now stands, where a corporation that is resident in Canada makes a loan to a non-resident person and the loan has been outstanding for more than a year without interest, or at a low rate of interest, in certain circumstances the Canadian taxpayer shall be deemed to have received the difference between the interest payable and a prescribed rate, and will be taxable on that benefit.

The budget papers propose that section 17 be amended in three ways: first of all, to extend the interest imputation requirement to any form of indebtedness, regardless of its term, and I suppose that perhaps there are two changes there; secondly, to remove the exemption for loans to a subsidiary controlled corporation; and thirdly, to require the imputation of interest at a prescribed rate on non-arm's length indebtedness.

Perhaps we could begin by hearing from the officials as to the policy behind these changes.

**Mr. Short:** Mr. Chairman, the policy behind this change is really to ensure that a proper charge is made to a non-resident where services are provided. It is in line with the suggestion that, if a Canadian parent company sells property to a foreign subsidiary, it has to charge fair market value for that property in order to ensure that the Canadian company pays the full tax. By the same token, when a Canadian company makes an interest-free loan to a foreign subsidiary, there is a benefit that has been provided and the question is: Should that benefit properly be reflected in the Canadian parent company's income?

Most countries—for example, the United States—will impute an interest on low-interest or interest-free loans provided, in a non-arm's length circumstance, to a foreign subsidiary or to an affiliated company.

The policy underlying this change was simply to ensure that the interest-free loan could not be used as a way of diverting income from Canada to a foreign jurisdiction or to a subsidiary in a foreign jurisdiction.

**Mr. Gillespie:** If I could become a little more specific, the provisions will be extended to any form of indebtedness. We have not had the benefit of seeing the draft legislation yet. Can you give us an idea of what kind of indebtedness is envisaged, or what kind of indebtedness may be exempted?

[Traduction]

**M. Poddar:** La plupart des pays tiennent compte des modifications discrétionnaires. Nous compensons simplement l'absence d'indexation par des économies d'impôt. Si seulement les gens pouvaient se rendre compte que dans les autres pays les économies d'impôt discrétionnaires ne sont parfois pas des économies d'impôt, le régime fiscal canadien serait plus apprécié.

**Le sénateur Godfrey:** Cela prouve bien la différence de pensée entre les hauts fonctionnaires du Ministère et le grand public qui a l'impression que c'est du pareil au même.

**M. Gillespie:** Monsieur le président, si nous passions maintenant au sujet suivant qui sont les modifications proposées à l'article 17 de la Loi de l'impôt sur le revenu, lequel porte sur les prêts accordés aux non résidents. La Loi, à l'heure actuelle, considère qu'une société résidant au Canada qui accorde un prêt à un non résident pour plus d'un an sans intérêt ou à un taux très bas d'intérêt, dans certains cas, a reçu la différence entre l'intérêt payable et le taux fixé et qu'elle sera imposée sur cet avantage.

Le budget propose que l'article 17 soit modifié de trois manières: tout d'abord, on étend le calcul des intérêts à toute forme de dette, sans tenir compte des modalités, et je suppose que, peut-être, il y a eu deux modifications à ce chapitre; la modification vise à éliminer l'exemption pour les prêts accordés à une filiale et, finalement, on exige le calcul des intérêts au taux fixé sur les dettes contractées avec lien de dépendance.

Nous pourrions peut-être commencer par entendre ce que les hauts fonctionnaires ont à dire à ce sujet.

**M. Short:** Monsieur le président, le politique sous-jacente à cette modification vise en fait à veiller à ce que les véritables frais soient imputés à un non résident lorsque des services sont rendus. C'est conforme à la suggestion qui vise à ce qu'une compagnie affiliée canadienne, qui vend une propriété à une filiale étrangère, demande la juste valeur marchande pour cette propriété, de manière à ce que la société canadienne verse le plein montant d'impôt. De la même manière, lorsque une société canadienne accorde un prêt sans intérêt à une filiale étrangère, il y a eu octroi d'un avantage et la question est la suivante: Est-ce que cet avantage doit paraître dans le revenu de la filiale canadienne?

La plupart des pays, les États-Unis par exemple, imposeront un intérêt sur les prêts sans intérêt ou à faible intérêt accordé, dans les cas où il y a un lien de dépendance, à la filiale étrangère ou à une société affiliée.

La politique vise à simplement s'assurer que le prêt sans intérêt ne puisse pas servir à détourner des revenus du Canada vers une compétence étrangère ou une filiale se trouvant à l'étranger.

**M. Gillespie:** Je serais un peu plus précis, les dispositions vont s'appliquer maintenant à toutes les formes de dettes. Nous n'avons pas encore pu prendre connaissance du projet de loi. Pouvez-vous nous donner une idée du genre de dettes dont il est question ou des dettes qui pourraient être exemptées?



[Text]

**Mr. Short:** One of the difficulties with the use of the word "loan" is that it has a fairly specific meaning. You can fund, as it were, a foreign subsidiary in a variety of ways: one is that you may lend it money, another is that you may achieve the same result simply by selling goods to the subsidiary and not collecting on those goods, so that the indebtedness is at the same general level but it has been arranged in a different way. Therefore, that change was simply to recognize the fact that not all indebtedness between a Canadian company and its foreign subsidiary arises by means of loans.

**Mr. Gillespie:** Do I take it from your answer that indebtedness would include trade debts and, going a step further, trade debts between non-arm's length persons as well as arm's length trade debts?

**Mr. Short:** This is an area, Mr. Chairman, in which the minister and the department have received a number of representations. I believe that you have received representations from the Tax Executives Institute on this subject.

**The Chairman:** We will hear from them tomorrow morning.

**Mr. Short:** The Tax Executive Institute has indicated that the change, as proposed—and even as modified in the minister's announcement of December 18—will be disruptive to it. A number of other representations have been received, and the minister is giving consideration to those representations. There is a possibility that his position might be modified in light of those representations. I wonder whether it might not be more useful to pursue the details of this change at such time as the draft legislation is introduced? In its present form, I think the measure is stayed for one year with respect to pre-budget loans, and there is an exemption wherever an appropriate rate of interest is provided for on the indebtedness.

Those, however, are the only modifications made to the budget proposal as originally introduced.

**Mr. Gillespie:** We should, then, wait to see how the expression "an appropriate rate of interest" is defined?

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, I would like to hear the present position of the department on this point. We do not know whether they are going to change the provision or not. Even if that possibility exists, those of us who are present at the committee meeting tomorrow will be hearing objections to this provision. I would like to have the original position of the department so that these things can be weighed against each other.

**Mr. Short:** The position of the minister is as outlined in the budget and is modified in the announcement that he made on December 18.

**Senator Roblin:** Could you spell those out for me, with the reason for the change?

**Mr. Short:** The budget resolution that is under question is budget resolution 14.

**Senator Roblin:** Is it in the budget papers?

**Mr. Short:** It is in the budget papers, yes, on page 59.

[Traduction]

**M. Short:** L'une des difficultés que pose le mot prêt est qu'il a un sens bien précis. Vous pouvez financer une filiale étrangère de nombreuses manières; l'une d'elles consiste à lui prêter de l'argent, une autre à lui vendre des biens et à ne pas les lui faire payer, la dette sera toujours la même, mais elle a été conclue de manière différente. Par conséquent, la modification avait pour objet de reconnaître le fait que toutes les dettes entre une société canadienne et sa filiale étrangère ne prennent pas nécessairement la forme de prêts.

**M. Gillespie:** Dois-je en conclure que dans les dettes vous allez inclure les dettes commerciales et les dettes commerciales entre les personnes qui ont des liens de dépendance et celles qui n'en ont pas?

**M. Short:** C'est un domaine, monsieur le président, sur lequel le Ministre et le Ministère ont reçu un grand nombre de mémoires. Je crois que vous avez reçu un mémoire du Tax Executives Institute sur ce sujet.

**Le président:** Nous les entendrons demain.

**M. Short:** Le Tax Executives Institute a fait savoir que la modification, dans sa forme première et dans la forme annoncée par le Ministre le 18 décembre, aura des répercussions désastreuses. Un bon nombre de mémoires ont été reçus et le Ministre les étudie. Il est possible que sa position change à la suite de l'étude de ces mémoires. Je me demande s'il ne vaudrait pas mieux reporter à plus tard l'étude de cette modification, au moment du dépôt du projet de loi? Dans sa forme actuelle, je pense que la mesure est retardée pour un an, en ce qui a trait aux prêts accordés avant le dépôt du budget, et il y a une exemption dans les cas où l'intérêt à un taux approprié est versé sur la dette.

Ce sont cependant les seules modifications apportées au budget déposé le 12 novembre.

**M. Gillespie:** Nous devons donc attendre la définition exacte du «taux approprié d'intérêt»?

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, j'aimerais entendre ce que les fonctionnaires du Ministère ont à dire sur ce point. Nous ne savons pas si cette disposition va être modifiée. Même si cette possibilité existe, ceux d'entre nous qui seront présents à la séance de demain, entendront les objections au sujet de cette disposition. J'aimerais connaître la position du Ministère afin de pouvoir peser les deux versions.

**M. Short:** La position du Ministre est définie dans le budget et les changements apparaissent dans la déclaration faite le 18 décembre.

**Le sénateur Roblin:** Pourriez-vous me les rappeler, ainsi que les raisons de ces changements?

**M. Short:** La résolution en question est la résolution 14.

**Le sénateur Roblin:** Est-ce dans le budget?

**M. Short:** Oui, à la page 59.



## [Text]

If you have had occasion to look at resolution 14, this makes direct reference to section 17 of the act, and that only applies with respect to loans to non-residents.

On page 14 of the minister's announcement of December 18...

**Senator Roblin:** Is that in the same volume of budget papers?

**Mr. Short:** No. This is in a separate press release dated December 18. These were modifications to the budget proposals tabled by the minister in the House of Commons on that date. It is entitled, "Notes on transitional arrangements and adjustments relating to tax measures announced on November 12."

**Mr. Gillespie:** I do not believe the statement was circulated earlier.

**Mr. Short:** Would it be useful if we were to have it read into the record?

**Senator Lafond:** Yes, Mr. Short. Will you read it out, please?

**Mr. Short:** This is at page 14 under the heading of "Loans to Non-Residents."

The existing Income Tax Act requires interest to be imputed on certain loans to non-residents. Budget Resolution 14 proposes, effective January 1, 1982, to extend the imputation requirement to other forms of indebtedness and to remove the exemption for loans by a corporation to its foreign subsidiary.

A number of Canadian corporations typically fund the overseas operations they carry on through their foreign subsidiaries by way of a combination of equity capital and interest-free debt. While it is clearly appropriate to require interest to be charged on funds loaned to a foreign subsidiary and, indeed, most other countries require interest to be charged on such loans, for a number of companies it will be unduly disruptive and in some cases impossible to reorganize their affairs before the end of the year when the new rules take effect.

It is therefore proposed that the changes proposed to section 17 not apply to require the imputation of interest for any period before January 1, 1983 except with respect to a loan made to a non-resident after November 12, 1981 by a corporation, partnership or trust. It will not apply to any such loan on which interest is payable at a reasonable rate.

So the changes will not apply. That is the existing position of this budget proposal.

**Senator Roblin:** I take it, then, that the real change is postponing it for 12 months.

**Mr. Short:** Yes.

## [Traduction]

Si vous avez eu l'occasion de lire la résolution 14, vous avez pu constater qu'il y est fait directement allusion à l'article 17 de la Loi et cela ne s'applique qu'aux prêts aux non résidents.

A la page 14 de la déclaration du Ministre faite le 18 décembre...

**Le sénateur Roblin:** Est-ce dans le même volume?

**M. Short:** Non, il s'agit d'un communiqué de presse daté du 18 décembre. Il y est question des modifications apportées aux propositions budgétaires déposées devant la Chambre des communes ce jour-là. Il est intitulé: «Notes sur les arrangements et ajustements transitoires relatifs aux mesures fiscales annoncées le 12 novembre».

**M. Gillespie:** Je ne crois pas que la déclaration ait été diffusée avant cela.

**M. Short:** Serait-il utile que nous la lisions afin qu'elle apparaisse au procès-verbal des délibérations?

**Le sénateur Lafond:** Oui, monsieur Short. Pourriez-vous nous la lire, s'il-vous-plaît?

**M. Short:** C'est à la page 14 sous le titre de «Prêts à des non-résidents».

La loi actuelle de l'impôt sur le revenu impose l'imputation d'un intérêt sur certains prêts à des non-résidents. La résolution budgétaire 14 propose que, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1982, cette imputation obligatoire soit étendue à d'autres formes d'endettement et que l'exemption en faveur des prêts accordés par une société à des filiales étrangères soit abolie.

Un certain nombre de sociétés canadiennes financent généralement des activités qu'elles mènent outre-mer par l'intermédiaire de leurs filiales étrangères au moyen d'une combinaison de capital-actions et de prêts sans intérêt. Bien qu'il soit, de toute évidence, justifié d'exiger l'imputation d'un intérêt sur les fonds prêtés à une filiale étrangère—ce que font en pratique la plupart des autres pays—cette exigence aura des effets perturbateurs trop marqués pour un certain nombre de sociétés, qui seront dans certains cas dans l'impossibilité de réorganiser leurs affaires avant la fin de l'année, date à laquelle la nouvelle règle entre en vigueur.

Il est donc proposé que les changements proposés de l'article 17 n'exigent pas l'imputation de l'intérêt pour toute période précédant le 1<sup>er</sup> janvier 1983, sauf dans le cas des prêts accordés à un non-résident après le 12 novembre 1981 par une corporation, une société de personnes ou une fiducie. Cette proposition ne s'appliquera pas aux prêts de ce genre qui portent intérêt à un taux raisonnable.

Les modifications ne s'appliqueront donc pas. C'est la position actuelle au sujet de la proposition contenue dans le budget.

**Le sénateur Roblin:** Si je comprends bien, la modification est reportée de 12 mois.

**M. Short:** Oui.

[Text]

**Senator Roblin:** And you are considering making further changes, or the minister is.

**Mr. Short:** Well, the minister has received a number of representations, and I think questions as to what, if any, further changes he is likely to make, could only be put to the minister.

**Senator Godfrey:** I am a little bit puzzled, because there is either a great big loophole in this or some policy consideration. I am referring to the distinction you make between equity, in terms of buying shares, and buying shares which in effect can be redeemed or bought back by the foreign subsidiary, this being the equivalent of a loan. In one case you do not have to charge interest, and in the other you do. Obviously this distinction is made deliberately. Why should a company that decides it is going to put \$2 million worth of equity into its foreign subsidiary, be able to sell the shares back and recover its money, and another be able to do it by way of a non-interest bearing loan. What is the principle behind your decision that one should be computed with interest and the other not?

**Mr. Short:** I think you are striking into the heart of a very nice question. There is a legal answer to it, although it is not really a very adequate answer, and that is that equity does not ordinarily bear interest. The return on it comes in the form of a dividend. We would certainly not want to impute a dividend on equity capital. You are quite right, however, when you say that very often the choice as between an equity investment and an interest-free loan is . . .

**Senator Godfrey:** What is the difference? If you stand as a creditor and the foreign subsidiary goes broke, I suppose that is one advantage.

**Mr. Short:** It is one advantage. Before 1972 the approach to the treatment of foreign direct equity investment was not to impute income on the equity as such, but to disallow the interest costs of any funds that were borrowed to invest in the equity shares.

You will recall that one of the important changes made at the time of the so-called tax reform, in the period leading up to the changes that took effect for 1972, was to free up the deduction with respect to interest, so that interest would be deductible on equity investment, whether the equity was the shares of another Canadian company, or shares of a foreign subsidiary, the dividend on which would be exempt from tax, or which, in many circumstances, could be exempt from tax. That was done as a part of tax reform, and it was a deliberate change, because it was felt that, basically, Canadian companies, in competing for take-over bids, were at a distinct disadvantage vis-à-vis other foreign companies, including United States companies, who were in a position to obtain a deduction for the interest.

The effect of the existing system that we now have is that a Canadian company can obtain a deduction in Canada for interest expense, even though the funds may be used abroad in an operation carried on in another country.

The nice question is, is that appropriate? One might say that the cost of funds ought, reasonably, to be apportioned to the jurisdiction in which they are employed, and that it ought

[Traduction]

**Le sénateur Roblin:** Et vous songez à de nouvelles modifications ou du moins le Ministre y songe.

**M. Short:** Le Ministre a reçu un certain nombre de mémoires et je crois qu'il vaudrait mieux lui poser la question au sujet des modifications futures qu'il pourrait y apporter.

**Le sénateur Godfrey:** Je ne comprends pas très bien, car il y a soit une échappatoire de taille, soit une question de politique. Je fais allusion à la distinction que vous faites entre l'avoir, lorsqu'il s'agit de l'achat de titres, et l'achat d'actions qui peuvent être rachetées par une filiale étrangère, cela étant l'équivalent d'un prêt. Dans un cas, vous n'avez pas à demander de l'intérêt et, dans l'autre, vous le devez. Il semble que cette distinction soit volontaire. Pourquoi une société qui décide de verser des avoirs d'un montant de 2 millions de dollars dans une filiale étrangère serait-elle capable de revendre ses actions et de récupérer ses fonds et une autre ne pourrait pas le faire sous la forme d'un prêt sans intérêt. Quelle en est la raison?

**M. Short:** Vous touchez là à un point très important. Il y a une réponse de nature juridique à cette question, bien qu'elle ne soit pas suffisante; en fait les avoirs ne portent habituellement pas d'intérêts. Le rendement provient de ces avoirs sous forme de dividendes. Nous ne voulons certes pas imputer des dividendes à ces avoirs. Vous avez tout à fait raison, toutefois, lorsque vous dites que, très souvent, le choix entre un placement d'avoirs et un prêt sans intérêt est . . .

**Le sénateur Godfrey:** Quelle est la différence? Si vous êtes créancier et que la filiale étrangère fait faillite, je suppose qu'il y a un avantage.

**M. Short:** C'est un des avantages. Avant 1972, on considérait qu'il ne fallait pas imputer le revenu aux avoirs dans le cas des placements d'avoirs d'une filiale étrangère, mais interdire les frais d'intérêt sur les fonds empruntés pour placement dans des actions du capital-actions.

Vous vous souviendrez que l'une des modifications importantes effectuées lors de la réforme de la fiscalité, modifications qui sont entrées en vigueur en 1972, était de rendre possible la déduction des intérêts pour les investissements en capitaux, que ces capitaux soient des actions d'une autre société canadienne ou des actions d'une filiale étrangère; les dividendes touchés seraient alors exonérés d'impôt ou, du moins dans bien des cas, pourraient l'être. Cela faisait partie de la réforme fiscale et il s'agit d'une modification délibérée, parce que l'on pensait que les sociétés canadiennes, qui tentaient de prendre le contrôle de certaines sociétés, étaient désavantagées par rapport aux sociétés étrangères, y compris les sociétés américaines qui pouvaient obtenir une déduction des intérêts.

L'effet du régime que nous avons maintenant au Canada est qu'une société canadienne peut obtenir au Canada une déduction de ses frais d'intérêt, même si les fonds sont utilisés dans un autre pays.

La question est maintenant de savoir si c'est justifié. On pourrait dire que le coût de ces fonds devrait être raisonnablement calculé en fonction du pays où ils sont employés et qu'il



## [Text]

not to be the Canadian tax system that bears the cost of funds that are used abroad; however, that is a very much larger question than the narrow one that this budget resolution focused on.

The reason I have gone into some detail in addressing your question is because, first, you raised it, and secondly, I thought you should appreciate the broader context in which this particular aspect seems to me to be relevant.

Have I answered your question?

**Senator Godfrey:** No. You have answered it broadly, but you have not given me an answer as to its narrow application, although I find your discussion interesting.

Why the distinction in the narrow range? You have gone to the bank, you have borrowed \$2 million. One man goes and buys \$2 million worth of equity, which can be purchased back, and the other one lends it for low interest. Tell me why, on the narrow question, there should be a distinction.

**Mr. Short:** In policy terms I think one could make the case that one ought to look at the broader picture. The narrow question is, if there are funds provided by way of debt to a foreign subsidiary, is it reasonable to require the Canadian company to charge some interest to bring something in with respect to that debt? The answer that most other countries, including the United States, have come to is yes—on debt. No country that I am aware of has ever attempted to impute interest or dividend on an investment that takes the form of equity on a share investment, and therefore . . .

**Senator Godfrey:** If you cannot give me that answer, then what is the argument that the other countries use? There must be something, if they are both in effect exactly the same thing.

**Mr. Short:** They are not. In legal terms there is quite a difference. There is quite a line of demarcation. If a company had debt and were in a position to convert it into equity, it would escape the ambit of this change, because this only applies with respect to debt. When I read the excerpt from the December 18 announcement—the reference to how disruptive this change would make it for some Canadian companies—it was really a reference to how difficult it would be for some of them, within a fairly short period of time, to convert debt into equity, in a large number of circumstances. It would simply not be feasible to do so, for some of them, depending on the investment restrictions, exchange regulations, and indeed the tax provisions of some of the other countries, where they had structured their investment on the basis of the existing Canadian law, and it would be very difficult for them to get out from under this change.

**Senator Godfrey:** Mr. Chairman, I have one further question. In effect, what the Canadian government is saying is "Look, you have certain advantages by being able to loan money. One of them is that you pay it back very easily, instead of going through the cumbersome legal procedure of purchasing the shares, of redeeming the shares, and so on." In many cases, in my experience, when a company has not been doing

## [Traduction]

est anormal que le régime fiscal canadien ait à supporter les coûts des fonds qui sont utilisés à l'étranger; toutefois, il s'agit d'une question qui a une plus grande portée que la question qui a été traitée dans la résolution du budget.

Si j'ai donné autant de détails sur ce sujet, c'est que, tout d'abord, vous avez posé la question et que j'ai pensé qu'il serait utile que vous connaissiez l'étendue du problème que vous avez soulevé et qui est lié à votre question.

Ai-je répondu à votre question?

**Le sénateur Godfrey:** Non. Vous y avez répondu en général, mais vous ne m'avez pas donné de réponse au sujet du point particulier que j'ai soulevé, bien que je trouve votre réponse très intéressante.

Pourquoi cette distinction sur ce détail? Vous êtes allé à la banque, vous avez emprunté 2 millions de dollars. Une personne achète pour 2 millions de dollars de capital-actions, qui peut être racheté et l'autre les prêtent à intérêt réduit. Dites-moi pourquoi il devrait y avoir une différence.

**M. Short:** Du point de vue de la politique, je crois qu'il faut envisager le problème dans son ensemble. Dans le détail, si des fonds sont offerts à une filiale étrangère sous forme de dette, il est raisonnable d'exiger que la société canadienne demande des intérêts, afin que ces fonds rapportent quelque chose. La plupart des autres pays, y compris les États-Unis, le font. Je ne connais aucun pays qui ait tenté d'imposer des dividendes ou des intérêts sur un placement qui prend la forme d'avoirs sur un placement de capital-actions et, par conséquent . . .

**Le sénateur Godfrey:** Si vous ne pouvez pas répondre à ma question, pouvez-vous au moins me donner la raison qui pousse les autres pays à agir ainsi? Il doit y avoir une raison, puisqu'il s'agit en fait de la même chose.

**M. Short:** Il ne s'agit pas de la même chose. Au point de vue juridique, il y a une grande différence. Il y a une très forte démarcation. Si une société a une dette et qu'elle est en position de la convertir en avoirs, elle échappera aux limites de cette modification, parce qu'elle ne s'applique qu'aux dettes. Lorsque je lis des extraits de la déclaration du 18 décembre—l'allusion au fait que cette modification aurait des effets déplorable sur les sociétés canadiennes—il y est en fait question de la difficulté qu'elles auraient, pendant une courte période de temps, à convertir des dettes en capital-actions, dans la plupart des cas. Elles ne pourraient tout simplement plus le faire, certaines d'entre elles du moins, en fonction des restrictions imposées à l'investissement, des règlements au sujet du taux de change et, bien sûr, des dispositions prises par certains autres pays, si elles ont planifié leur investissement en fonction des lois actuelles canadiennes et il leur serait très difficile d'échapper à cette modification.

**Le sénateur Godfrey:** Monsieur le président, j'aurais une autre question à poser. En fait, ce que le gouvernement canadien dit peut s'exprimer ainsi: «Vous avez certains avantages à être capables de prêter de l'argent. L'un d'eux est que vous pouvez le récupérer très facilement, sans avoir à passer par les procédures légales souvent fastidieuses d'acheter des actions, de racheter ces actions et ainsi de suite». Dans bien des



[Text]

that well, it will convert into equity, just to clean up its balance sheet, if the banks insist on it. There are certain jurisdictions where it is not so easy, where you cannot buy your own shares back and so you have to suffer there. A further advantage would be that if the thing does fail, at least you would stand as a creditor against other debtors, and really you have been advancing money. What are the advantages of penalizing a Canadian parent company in how it stands, as against other foreign debtors of the subsidiary—so that in the case where you have forced them into an equity position, they cannot stand as a creditor along with the other creditors? It is a matter of principle. I have difficulty with the concept. I understand perfectly what you said before about the legal concept.

**Mr. Short:** For foreign investors coming into Canada, we have seen the problem arising out of thin capitalization—in other words, the foreign parent company wants to put a certain sum of money, let us say \$1 million, into Canada. It can choose to bring those funds in either by way of certain equity investment or debt investment. In fact, before we introduced what are now called the thin capitalization rules, we found, in a number of circumstances, that the foreign investor would put in the required three shares, and all of the rest of the investment would take the form of debt. The result was that there would be a very large interest expense going out of Canada, and, in effect, business profits were converted into an interest flow which had a very much more attractive tax characteristic back home.

By the same token, there is a tendency for Canadian companies investing abroad to do exactly the opposite, to fat capitalize, if that is the opposite of thin capitalization. Perhaps I would prefer the word “thick”. There is a thick capitalization. If they can do this by way of an interest-free loan, it means that the total return on the investment by the Canadian company, in its foreign subsidiary, takes the form of a tax-free dividend on the equity shares, because then the interest is simply not paid; it goes into the earnings of the foreign subsidiary and, when it is repatriated, comes by way of a dividend on the equity shares.

I would not want to press this analogy too far, but in a sense the question of interest-free loans is very similar to the question of the thin capitalization when viewed from the other side, and that is the investment by foreign companies into Canadian operations. One question whether it is appropriate to have a company that is fully capitalized by way of equity, no debt whatsoever, and the return comes back entirely by way of a dividend, which, if it is a dividend in treaty circumstances, would be exempt from any further corporate tax in Canada.

**Senator Godfrey:** If they are required to pay interest, do they pay a higher tax in a foreign country?

[Traduction]

cas, à ma connaissance, lorsqu'une société n'a pas très bien réussi, elle convertit sa dette en avoirs, juste pour équilibrer ses comptes, si la banque y tient absolument. Il y a certains endroits où ce n'est pas aussi facile, où vous ne pouvez pas racheter vos propres actions et c'est un gros inconvénient. L'un des autres avantages serait que si la transaction échoue, du moins vous vous retrouveriez dans la position d'un créancier, parmi des débiteurs, et vous n'auriez fait qu'avancer des fonds. Quels sont les avantages de pénaliser une société canadienne affiliée, dans sa position par rapport aux autres débiteurs étrangers de la filiale, afin que dans le cas où vous l'avez forcée à devenir un créancier, elle ne peut plus se compter parmi les autres créanciers? C'est une question de principe. J'ai de la difficulté à comprendre le concept. Je comprends parfaitement ce que vous avez dit au sujet du principe juridique.

**M. Short:** Nous avons vu le problème survenir dans le cas des investisseurs étrangers venant au Canada avec un capital-actions réduit; en d'autres mots, la société étrangère affiliée désire investir un certain montant d'argent, disons un million de dollars, au Canada. Elle peut choisir d'amener ces fonds sous la forme d'un capital-actions ou de créances. En fait, avant que nous adoptions ce que nous appelons les règles concernant la taille du capital, nous avons découvert, dans un certain nombre de cas, que l'investisseur étranger achetait les trois actions réglementaires et investissait tout le reste sous forme de créances. Cela avait pour conséquence que de très fortes dépenses d'intérêt sortaient du Canada et, en fait, les bénéfices des entreprises étaient convertis en fuites d'intérêts qui avaient des attraits fiscaux dans le pays de l'investisseur.

Par ailleurs, il y a une tendance qui pousse certaines sociétés canadiennes à investir à l'étranger pour obtenir exactement l'effet contraire, un fort capital-actions, si cela peut être considéré comme le contraire d'un capital-actions réduit. Si elles peuvent le faire par la voie de prêts sans intérêt, cela signifie que le rendement total de l'investissement effectué par la société canadienne, dans une société étrangère affiliée, prend la forme de dividendes non imposables sur le capital-actions, parce que l'intérêt n'est tout simplement pas versé; il se rend dans les revenus de la filiale étrangère et, quand il revient au pays, il revient sous la forme de dividendes sur le capital-actions.

Je ne voudrais pas pousser cette analogie trop loin, mais dans un sens la question des prêts sans intérêt est très semblable à la question du capital-actions réduit, lorsqu'elle est examinée de l'autre côté, et il s'agit de l'investissement des sociétés étrangères dans les opérations canadiennes. Il faut se demander s'il est justifié qu'une société, qui est entièrement financée par le capital-actions, aucune créances d'aucune sorte, et que le rendement prenne la forme de dividendes uniquement, s'il s'agit de dividendes dans le cas d'accords, soit exonérée de tout impôt sur le revenu des corporations au Canada.

**Le sénateur Godfrey:** Si elles doivent verser des intérêts, ont-elles à payer plus d'impôts à l'étranger?

[Text]

**Mr. Short:** Presumably, in most other countries, that interest would be a deductible expense in the other country, and then it would be income to the Canadian company.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, before I get lost in the idiosyncrasies of this tax question, may I get back to the fundamentals. Who benefits? The witness has told us the technical reasons why this measure has been proposed; but I would really like to know what effect it is going to have on Canadian investment abroad and therefore on the function of the Canadian economy. Is it good or bad for it? If I had an answer to that, I would then be in a position perhaps to reflect on the merits of the proposition, particularly as it compares with other companies operating in the international world. Is it good or bad for Canadian companies to conduct activities abroad and, if the answer is that it is good or that you are neutral about it, how does this affect the ability of Canadian companies to operate abroad? Does it hinder or help them? How does it compare with foreigners who might wish to do business in this country? Are we on equal footing or would this change the equation somewhat?

**Mr. Short:** Senator, you have asked several questions, and I shall attempt to deal with them, the last one first. This would not in any way affect the position of Canadian companies in Canada vis-à-vis foreign companies within Canada. This would have an effect only on Canadian companies with direct foreign investments.

**Senator Roblin:** I want to be clear on this point. In the past we have been told that because of our tax rules it is tougher for Canadian companies than it is for companies operating under, for example the American rules. What I am getting at is; what does this have to say about that kind of problem, anything at all?

**Mr. Short:** I think I can say that this proposal would have some impact on Canadian companies in terms of their investment abroad. I don't think it is the position of the tax system to expressly encourage foreign investment by Canadian companies. Indeed, I suspect, if there were a preference, one would prefer to have Canadian investment in Canada than abroad. The tax provisions, in so far as they relate to foreign source income, do not attempt to discriminate against foreign investment by Canadian companies. They are, however, fairly generous. Let me put it in those terms.

One will always find, though, a country which is more generous to foreign investment. There are, I suppose, particular circumstances in the United States.

**Senator Roblin:** Or Holland, for example.

**Mr. Short:** Yes, Holland. That is quite right. Let me give you an example of how this might impact on some investment patterns and allow you to draw a judgment. Assume a Canadian company has a certain sum of money, say, \$10 million. If it were to invest those funds in Canada, any return on that

[Traduction]

**M. Short:** Il est probable que dans la plupart des pays, l'intérêt sera considéré comme une dépense déductible à l'étranger et qu'il sera considéré comme un revenu de la société canadienne.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, avant que je me perde dans les méandres de cette question fiscale, pourrais-je en revenir à l'essentiel. Qui en bénéficie? Le témoin nous a donné les raisons techniques qui expliquent cette mesure; ce que j'aimerais vraiment découvrir est l'effet qu'elle aura sur l'investissement canadien à l'étranger et, par conséquent, le fonctionnement de l'économie canadienne. Est-ce bon ou mauvais? Si je pouvais avoir une réponse à cette question, je pourrais peut-être alors réfléchir sur les mérites d'une telle proposition, particulièrement si on la compare à la situation des autres sociétés qui font des affaires à l'échelle internationale. Est-ce bon ou mauvais que les sociétés canadiennes fassent des affaires à l'étranger, si la réponse est qu'il est bon qu'elles le fassent ou si vous n'avez pas d'opinion à ce sujet, de quelle manière cette mesure touche-t-elle la capacité des sociétés canadiennes à opérer à l'étranger? Comment se compare-t-elle à celle des sociétés étrangères qui voudraient opérer au Canada? Sommes-nous sur un pied d'égalité ou est-ce que cette modification altérera l'équilibre?

**M. Short:** Sénateur, vous avez posé plusieurs questions et j'essaierai de répondre à toutes, en commençant par la dernière. Cette mesure ne touchera en aucun cas la situation des sociétés canadiennes au Canada par rapport à celle des sociétés étrangères installées au pays. Elle n'aura d'effet que sur les sociétés canadiennes qui effectuent des placements directs à l'étranger.

**Le sénateur Roblin:** Je voudrais être très clair sur ce point. Dans le passé, on nous a dit qu'en raison de nos règlements fiscaux, la situation était plus difficile pour les sociétés canadiennes qu'elle ne l'est pour les sociétés qui opèrent sous les règlements américains, par exemple. En fait, je voudrais en venir à ceci: qu'avez-vous à dire à ce sujet?

**M. Short:** Je crois que je peux dire que cette mesure aura quelques effets sur les sociétés canadiennes, en ce qui a trait à leurs investissements à l'étranger. Je ne pense pas que notre régime fiscal ait pour seul objet d'encourager ouvertement les investissements étrangers des sociétés canadiennes. Je suppose, évidemment, qu'on préférerait qu'elles investissent au Canada plutôt qu'à l'étranger. Les dispositions fiscales en ce qui a trait aux revenus de source étrangère, ne cherche pas à établir une différence quant aux investissements à l'étranger des sociétés canadiennes. Elles sont cependant très généreuses. Envisageons la question sous une autre angle.

On peut toujours trouver un pays qui est plus généraux que le sien quand il s'agit d'investissements étrangers. Il y a, je suppose, des cas particuliers aux États-Unis.

**Le sénateur Roblin:** Ou en Hollande, par exemple.

**M. Short:** Oui, en Hollande. C'est très juste. Laissez-moi vous donner un exemple des effets que cela peut avoir sur les habitudes d'investissement et qui vous permettra de porter un jugement sur cette affaire. Supposons qu'une société canadienne a un certain montant d'argent, disons 10 millions de



[Text]

investment would clearly be taxable, whether it did the investment itself or put the investment through another Canadian subsidiary. However, if it wanted to make those funds available to a foreign operation, it could do so in a way that is fairly attractive.

The investment company could put those funds—and many companies do—into a holding company in the Netherlands by way of an interest free loan. That Dutch holding company could then loan the funds to, let us say, its operating subsidiary in the United States and charge a full rate of interest on those funds. The cost of those funds, therefore, becomes a deductible expense in the United States. They are not taxable in the Netherlands because that is a characteristic of its tax system, and the funds can come back to Canada free of tax.

**Senator Roblin:** How do the funds get back to Canada?

**Mr. Short:** By way of a dividend which would not be taxable in the Netherlands at all. There would be no withholding tax. It would not be taxable in Canada because it would be out of the exempt surplus of the Dutch affiliate or subsidiary, the Dutch intermediary company.

So if the choice were to invest those funds in Canada versus investing them abroad, one can see that there is quite an attractive feature to employing those funds abroad because you can obtain a tax deduction for them against the United States tax, the interest being a deductible expense there, and they would not give rise to any taxes either in the Netherlands or in Canada. So in that sense I think the tax system in Canada is very generous. I would not want to say unduly generous, but it is rather generous.

**Senator Roblin:** But supposing the firm took the share route instead of the loan route. You have to assume that they are pretty well controlled companies, or they would not be in this sort of thing.

**Mr. Short:** Yes.

**Senator Roblin:** So if the company bought a preferred dividend instead, it would be preferred with respect to a bankruptcy or something like that, which would give it some protection. However, it would pay a slightly higher tax in the United States because it cannot write off the interest. So there would still be some advantage to investing abroad over the loan route, would there not? What I am really saying is, how are you going to catch in your net enough people to make it count, or will most of them be able to circumvent the policy through the suggestion that Senator Godfrey mentioned?

**Mr. Short:** I think a number of companies would take steps to circumvent the application of this policy. Certainly, it is possible to make the investment by way of equity rather than by way of loan. But then I think the question that is appropriate is: "Is it appropriate for a Canadian company to make funds available to its subsidiary on a loan basis interest free?"

[Traduction]

dollars. Si elle devait l'investir au Canada, tout revenu tiré de cet investissement serait évidemment imposable, qu'elle ait elle-même effectué l'investissement ou qu'elle l'ait confié à une filiale canadienne. Toutefois, si elle voulait rendre ces fonds disponibles pour une filiale étrangère, elle pourrait le faire de manière très avantageuse.

La société qui investit les fonds pourrait les placer dans une société de portefeuille en Hollande sous la forme d'un prêt sans intérêt, et de nombreuses sociétés le font. Cette société de portefeuille hollandaise pourrait prêter ces fonds à disons, l'une de ses filiales aux États-Unis et lui faire payer le taux d'intérêt courant sur ces fonds. Le coût d'emprunt de ces fonds devient donc une dépense déductible aux États-Unis. Ils ne sont pas imposables en Hollande, parce qu'il s'agit là d'une caractéristique de son régime fiscal, et les fonds peuvent revenir au Canada exonérés d'impôt.

**Le sénateur Roblin:** Comment les fonds reviennent-ils au Canada?

**M. Short:** Sous la forme de dividendes qui ne seraient pas imposables en Hollande. Il n'y aura pas de retenue d'impôt. Ils ne seront pas imposables au Canada, puisqu'ils proviennent de l'excédent exonéré de la filiale hollandaise, la société intermédiaire hollandaise.

Entre investir ces fonds au Canada et les investir à l'étranger, on peut constater qu'il y a d'énormes avantages à les investir à l'étranger, parce que vous pouvez alors obtenir une déduction fiscale aux États-Unis, les frais d'intérêt étant déductibles, et vous n'auriez à payer aucun impôt, ni au Canada, ni en Hollande. Dans ce sens, je crois que le régime fiscal canadien est très généreux. Je ne dirais pas qu'il est indûment généreux, mais il est certainement généreux.

**Le sénateur Roblin:** Mais supposons que la société ait acheté des actions au lieu de consentir un prêt. Vous devez supposer qu'il s'agit de sociétés très fortement contrôlées, sinon elles ne pourraient pas faire ce genre de choses.

**M. Short:** Oui.

**Le sénateur Roblin:** Donc, si la société achète des actions privilégiées, elle serait dans une bonne position advenant une faillite ou quelque chose du genre, ce qui lui donnerait certaines garanties. Toutefois, elle aurait à payer un impôt un peu plus élevé aux États-Unis, puisqu'elle ne pourrait pas déduire l'intérêt. Il y a donc toujours des avantages à investir à l'étranger sous la forme de prêts, n'est-ce pas? Ce que je veux dire c'est comment allez-vous faire pour attraper suffisamment de personnes dans vos filets pour que cela compte, ou pensez-vous que la majorité va trouver le moyen de contourner cette politique de la manière mentionnée par le sénateur Godfrey?

**M. Short:** Je pense qu'un certain nombre de sociétés prendront des mesures pour contourner l'application de cette politique. Il est évident qu'on peut faire de tels investissements sous la forme de capital-actions plutôt que celle de prêts. La question est alors la suivante: «Est-il justifié qu'une société canadienne prête des fonds à l'une de ses filiales sans lui faire payer d'intérêts?»



[Text]

**Senator Roblin:** You could resolve that question in the negative and say that it is not. You really do not have a hold on this investor because he will take the other route.

**Mr. Short:** I would have to agree with you and emphasize that that was really one of the reasons that, in answer to Senator Godfrey's question, I said this is part of a larger problem and ought to be recognized in the broader context. It is not a provision that you can look at and get a full appreciation for in isolation, apart from the broader context in which it falls.

**Senator Roblin:** I am just wondering why you are bothering.

**Mr. Short:** We require a fair market value charge on all other transactions.

If a Canadian company renders services to a non-resident affiliate, it has to charge a fair market value for those services. If it sells products, it has to charge fair market value, and the interest-free loan is really one service where the fair market value rule is just not appropriate.

**Senator Roblin:** I think you have made an interesting case, but my point is that if someone can get round it you are not much further forward.

**Senator Charbonneau:** How can you establish fair market value, if the subsidiary wants to expand and the Canadian company takes preferred shares, for instance? How would you establish the value of those shares?

**Mr. Short:** Well, we do not attempt to place a fair value on the shares; nor do we attempt to impute any benefit, if the investment takes the form of an equity investment or a preferred share investment. However, if it is a loan, then clearly we know the amount of the loan and then it is a question of determining what is an appropriate rate of interest. Generally, that is not a particularly difficult question. It can be in particular circumstances, but there are market rates of interest that one can look to, which give a range within which something is permissible, and then there is a safe-haven rule. The reference in the budget resolution is to a prescribed rate of interest. That is the rate of interest we use in Canada for the purpose of determining the interest that will be paid by the government on overpayments of tax or will be charged by the government on late and deficient tax instalments.

**Senator Charbonneau:** Are you telling us that you will impute a rate of interest on preferred shares?

**Mr. Short:** No. No, I am telling you that we are not.

**The Chairman:** Honourable senators, if I may interrupt at this stage, tomorrow morning we will have the Tax Executive Institute before us. This very question is the substance of their submission. We will therefore have another chance to delve into it, after having a chance to digest what we have heard today.

**Mr. Short,** are you likely to be available in the morning?

**Mr. Short:** Mr. Chairman, although I would like to be here, that would be most awkward. However, if I am unable to be

[Traduction]

**Le sénateur Roblin:** Vous pouvez répondre à cette question assez facilement en disant non. Mais vous ne pouvez exercer aucun contrôle sur cet investisseur s'il prend une autre route.

**M. Short:** Je suis obligé de l'admettre et de souligner que c'est une des raisons pour lesquelles, en réponse au sénateur Godfrey, j'ai dit qu'elle fait partie d'un plus vaste problème et qu'il faut reconnaître le contexte. Ce n'est pas une disposition que vous pouvez étudier et comprendre en soi, il faut la replacer dans son contexte.

**Le sénateur Roblin:** Je me demande simplement pourquoi vous vous donnez tout ce mal.

**M. Short:** Nous imposons la règle de la juste valeur marchande sur toutes les autres transactions.

Si une société canadienne rend des services à une filiale à l'étranger, elle doit exiger la juste valeur marchande pour ces services. Si elle vend des biens, elle doit exiger la juste valeur marchande et le prêt sans intérêt est vraiment un service où la juste valeur marchande ne s'applique pas.

**Le sénateur Roblin:** Je pense que votre argument est très intéressant, mais la question est que si quelqu'un peut contourner cette mesure, vous n'êtes pas plus avancé.

**Le sénateur Charbonneau:** Comment faites-vous pour déterminer la juste valeur marchande si la filiale désire s'agrandir et que la société canadienne achète des actions privilégiées, par exemple? Comment faites-vous pour évaluer la juste valeur marchande de ces actions?

**M. Short:** Nous n'essayons pas de donner une juste valeur marchande à ces actions; nous n'essayons même pas de calculer les bénéfices si l'investissement prend la forme d'un capital-actions ou d'actions privilégiées. Toutefois, s'il s'agit d'un prêt, nous pouvons alors calculer le montant du prêt et il s'agit ensuite de déterminer ce que serait un taux approprié d'intérêt. En général, ce n'est pas très compliqué. Il se peut que cela le devienne dans certains cas, mais nous examinons les taux d'intérêt du marché, qui nous donne une bonne idée de ce qui est permis. La résolution contenue dans le budget vise à fixer un taux d'intérêt. C'est le taux d'intérêt que nous utilisons au Canada pour déterminer l'intérêt qui devra être payé par le gouvernement sur les versements d'impôt en trop ou qui sera demandé par le gouvernement sur les versements en retard ou les versements insuffisants.

**Le sénateur Charbonneau:** Voulez-vous dire que vous allez imposer un taux d'intérêt sur les actions privilégiées?

**M. Short:** Non, il n'en est absolument pas question.

**Le président:** Si je puis me permettre de vous interrompre, honorables sénateurs, je désire vous signaler que nous recevrons demain matin le Tax Executives Institute. Leur mémoire repose justement sur toute cette question. Nous aurons donc l'occasion de nous pencher à nouveau sur cette question, après avoir eu le temps de digérer ce que nous avons entendu aujourd'hui.

**M. Short,** pensez-vous être libre demain matin?

**M. Short:** Monsieur le président, bien que j'aimerais être présent, je pense que ma situation serait assez embarrassante.

*[Text]*

here I would certainly welcome the opportunity to answer any further questions that might arise, and I would do that on my next appearance before the committee.

**The Chairman:** You are assuming, of course, that there will be a next appearance. There may or may not be, depending on whether we feel we have gathered enough material to deal with the problems. But the fact that we would like to have you here indicates interest. That is the only way I can put it. If it is not convenient for you to be here, then certainly we will not tell you that we want you here.

**Mr. Short:** Mr. Chairman, the problem I am now confronted with is the responsibility for preparing the draft legislation which is anxiously awaited. We have been engaged in an around-the-clock effort to get that out. If I may indulge in an understatement, we still have some "i's" to dot and some "t's" to cross before that is ready. My urgent priority is, to the extent my energies permit, to devote myself to that job.

**The Chairman:** Well, we will not press you. I cannot undertake that we will say at a future date that we have more questions to ask you. We may have resolved them to our satisfaction and have made our report by that time.

**Senator Godfrey:** Mr. Chairman, I think we have been so well briefed by Mr. Short this afternoon that we should be able to hear the evidence tomorrow morning without Mr. Short being present.

**The Chairman:** The point is that I had hoped to continue with Mr. Short at about 10.30 after the tax executives had finished. However, if we cannot have him, then the matter will have to wait until another time.

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, may I just put one short question?

**The Chairman:** I thought we had given this quite a shaking already. Further questions can wait until we see what the witnesses will have to say tomorrow morning. Apart from that, we have been here since 2 o'clock. We have been working hard and it is a good time to adjourn.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

Toutefois, si je ne peux pas y assister, je serais cependant très heureux de répondre à toutes les questions qui pourraient être soulevées par la suite et je le ferais lors de ma prochaine comparution devant le Comité.

**Le président:** Vous supposez évidemment qu'il y aura une prochaine comparution. Nous n'avons encore pris aucune décision à ce sujet et cela dépendra des renseignements que nous aurons pu recueillir sur cette question. Mais le fait que nous aimerions que vous soyez présent ne fait qu'indiquer notre intérêt. C'est tout ce que je peux dire. Si vous ne pouvez pas être présent, nous ne pouvons pas vous y forcer.

**M. Short:** Le problème en ce moment est que je suis occupé à la rédaction de l'ébauche du projet de loi que tout le monde attend avec impatience. Nous nous en occupons vingt-quatre heures sur vingt-quatre. Si je puis m'exprimer ainsi, nous avons encore quelques points à mettre sur les i et quelques barres aux t. Ma priorité en ce moment, dans la mesure de mes moyens, est de me dévouer entièrement à cette tâche.

**Le président:** Dans ce cas, nous n'exercerons aucune pression sur vous. Je ne peux pas vous dire maintenant que nous aurons d'autres questions à vous poser. Il se peut que nous ayons obtenu toutes les réponses que nous cherchons et que nous ayons déjà rédigé notre rapport.

**Le sénateur Godfrey:** Monsieur le président, je crois que nous avons été tellement bien renseignés par M. Short, cet après-midi, que nous pourrions nous passer de lui demain.

**Le président:** J'avais espéré pouvoir continuer avec M. Short, vers 10 h 30, après le témoignage du Tax Executives Institute. Toutefois si cela n'est pas possible, nous devrions attendre une autre occasion.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président, j'aimerais poser une brève question.

**Le président:** Je croyais que nous avions suffisamment étudié le sujet pour aujourd'hui. Les autres questions pourront être posées lorsque nous aurons entendu ce que les témoins auront à nous dire demain matin. D'ailleurs nous siégeons depuis 14 h. Nous avons bien travaillé et il est temps de lever la séance.

La séance est levée.







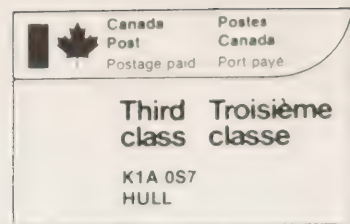












*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Printing Office  
Supply and Services Canada  
45 Sacre-Coeur Boulevard  
Hull, Quebec, Canada K1A 0S7*

*En cas de non-livraison  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada  
45, boulevard Sacre-Coeur  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

## WITNESSES—TÉMOINS

### *Department of Finance: (Legislation Branch)*

Mr. R. A. Short, General Director, Tax Policy;  
Mr. Satya Poddar, Director, Tax Analysis and Commodity  
Tax;  
Mr. B. Bryson, Senior Tax Policy Officer;  
Mr. A. H. Mitchell, Tax Policy Officer.

### *Revenue Canada—Legislation Branch:*

Mr. D. W. Joy, Acting Assistant Director;  
Mr. A. G. Cockell, Director, Regulations Division;  
Mr. D. S. Brooks;  
Mr. W. J. Massel.

### *Du ministère des Finances: (Direction de la législation de l'impôt)*

M. R. A. Short, directeur général, Politique de l'impôt;  
M. Satya Poddar, directeur, Analyse fiscale et taxe à la  
consommation;  
M. B. Bryson, agent principal à l'analyse fiscale;  
M. A. H. Mitchell, agent à l'analyse fiscale.

### *Revenu Canada—Direction de la législation:*

M. D. W. Joy, directeur adjoint intérimaire;  
M. A. G. Cockell, directeur, Division des règlements;  
M. D. S. Brooks;  
M. W. J. Massel.





First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Wednesday, May 26, 1982

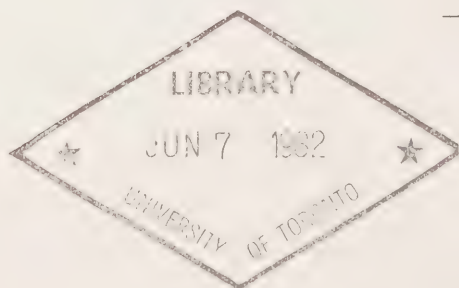
Le mercredi 26 mai 1982

Issue No. 93

Fascicule n° 93

Twelfth Proceedings on:  
Budget Tax Changes

Douzième fascicule concernant:  
Les modifications fiscales budgétaires



WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*  
The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	McIlraith
Buckwold	Molson
Charbonneau	Murray
Cook	*Perrault
*Flynn	Riel
Godfrey	Roblin
Hayden	Tremblay
Lafond	Walker—(19)
Lang	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Salter A. Hayden  
*Vice-président:* L'honorable A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	McIlraith
Buckwold	Molson
Charbonneau	Murray
Cook	*Perrault
*Flynn	Riel
Godfrey	Roblin
Hayden	Tremblay
Lafond	Walker—(19)
Lang	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

## ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, March 24, 1982:

"The Honourable Senator Hayden moved, seconded by the Honourable Senator Buckwold:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and consider the following:

(i) Budget tax changes tabled by the Minister of Finance in the House of Commons on November 12, 1981, and the impact thereof on taxpayers;

(ii) documents tabled December 18, 1981, by the said Minister of Finance in the House of Commons relating to some enumerated Budget tax measures announced on November 12, 1981 and describing the tax treatment proposed to be accorded thereto;

(iii) the proposals made by the Minister of Finance in the House of Commons on December 18, 1981 for adjustments in some measures contained in the Budget resolutions;

(iv) the further proposals made by the Minister of Finance in the House of Commons on December 18, 1981, for referral of some tax measures contained in the Budget resolutions to a parliamentary committee as follows:

Rules relating to corporate re-organization, taxation of whole life insurance, charitable foundations, retirement allowances and work in progress; and

(v) any bills based on the Budget tax changes in advance of the said bills coming before the Senate and any other matters relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

## ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 24 mars 1982:

«L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Buckwold:

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier ce qui suit:

(i) les modifications fiscales budgétaires déposées à la Chambre des communes par le ministre des Finances le 12 novembre 1981 et leur incidence pour les contribuables;

(ii) les documents, déposés à la Chambre des communes par ledit ministre des Finances le 18 décembre 1981, concernant certaines mesures fiscales budgétaires énumérées annoncées le 12 novembre 1981 et exposant le traitement fiscal qu'il proposait d'accorder à ces mesures;

(iii) les propositions, faites à la Chambre des communes par le ministre des Finances le 18 décembre 1981, au sujet d'ajustements à certaines mesures contenues dans les résolutions budgétaires;

(iv) les autres propositions, faites à la Chambre des communes par le ministre des Finances le 18 décembre 1981, pour le renvoi de certaines mesures fiscales contenues dans les résolutions budgétaires à un comité parlementaire; ces mesures sont les suivantes:

les règles relatives à la réorganisation des sociétés, l'imposition de l'assurance-vie, des organismes de bienfaisance, des allocations de retraite et des travaux en cours; et

(v) les bills fondés sur les changements apportés aux mesures fiscales budgétaires, avant que lesdits bills et tout autre sujet connexe ne soient soumis au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MAY 26, 1982  
(126)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

Budget Tax Changes.

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Buckwold, Charbonneau, Cook, Godfrey, Lafond, McIlraith, Murray and Walker. (9)

*In attendance:* The following members of the Advisory Staff:

Mr. Helmut Birk, C.A.;

Mr. Thomas S. Gillespie, Counsel.

*Witnesses:*

*Tax Executives Institute Inc.:*

Mr. J. M. Gilchrist, Director, Taxation, Suncor Inc.;

Mr. Paul G. S. Cantor, Vice-president, Taxation, Canadian Imperial Bank of Commerce.

Following the opening statement the Committee proceeded to the examination of the witnesses assisted therein by Messrs. Birk and Gillespie.

At 12 noon the Committee adjourned.

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 26 MAI 1982  
(126)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier:

Les modifications fiscales budgétaires.

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Buckwold, Charbonneau, Cook, Godfrey, Lafond, McIlraith, Murray et Walker. (9)

*Aussi présents:* Les membres suivants du personnel consultatif:

M. Helmut Birk, c.a.;

M. Thomas S. Gillespie, conseiller.

*Témoins:*

*Tax Executives Institute Inc.:*

M. J. M. Gilchrist, directeur, fiscalité, Suncor Inc.;

M. Paul G. S. Cantor, vice-président, fiscalité, Banque de commerce canadienne impériale.

Après la déclaration préliminaire, le Comité interroge les témoins avec l'aide de MM. Birk et Gillespie.

Le Comité suspend ses travaux à 12 heures.

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, May 26, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to study budget tax changes.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** We have with us this morning representatives of the Tax Executives Institute, Inc. On my immediate right is Mr. J. M. Gilchrist, Director, Taxation, Suncor Inc., and on his right is Mr. Paul G. S. Cantor, Vice-President, Taxation, Canadian Imperial Bank of Commerce.

Usually we have an opening statement, as we call it. There is no particular definition of that. After the statement, questions may come at any time.

**Mr. J. M. Gilchrist, Director, Taxation, Suncor Inc.:** Thank you, Mr. Chairman and honourable senators.

I think we should start by explaining what the Tax Executives Institute is. It is an organization of 3,800 individual members, representing 1,100 of the largest corporations in Canada and the United States. There are over 350 Canadian members, who belong to chapters in Montreal, Toronto, Calgary and Vancouver. The membership of the Institute is comprised of persons charged with the administration of the tax affairs of their corporate employers in an executive, administrative or managerial capacity.

We welcome this opportunity to discuss with you the major concerns of our members with respect to the proposals contained in the federal budget of November 12. These concerns were also outlined in our submission to the Minister of Finance last December. For your convenience, and with your permission, we propose to deal with these questions in the order in which they appear in our submission, which was circulated to you in advance.

**The Chairman:** These would be more related, I take it, to the modifications on December 18, how far they went and how far they did not go.

**Mr. Gilchrist:** Yes, pretty well. Some of our concerns as expressed in our original submission were addressed by the budget modifications on December 18, but, regrettably, there are still a number of areas in which we feel they did not go far enough.

I think the first issue mentioned in our submission deals with loans to non-residents, and Mr. Cantor will address that subject.

**Mr. Paul G. S. Cantor, Vice-President, Taxation, Canadian Imperial Bank of Commerce:** Senator Hayden, honourable senators.

I understand that yesterday you heard from Mr. Short, the Gen Director of Tax Policy of the Department of Finance, and that you had an opportunity then to discuss the issue of loans to non-residents at some length. This, I think, will assist us in dealing with some of the questions that arise, and perhaps will

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le 26 mai 1982

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h. 30, pour étudier les modifications fiscales budgétaires.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Nous entendrons ce matin les représentants de la Tax Executive Institute, Inc. A ma droite, se trouve M. J. M. Gilchrist, directeur, Fiscalité, Suncor Inc., et à sa droite, M. Paul G. S. Cantor, vice-président, Fiscalité, Banque de commerce canadienne impériale.

Nous entendons habituellement une déclaration préliminaire, mais il n'y a, à ce sujet, rien de défini. Après cette déclaration, on passera aux questions.

**M. J. M. Gilchrist, directeur, fiscalité, Suncor Inc.:** Merci monsieur le président et vous, honorables sénateurs.

Nous devrions commencer, je crois, par expliquer en quoi consiste la Tax Executive Institute. C'est un organisme composé de 3,800 membres, qui représentent les 1,100 sociétés les plus importantes du Canada et des États-Unis. Plus de 350 membres canadiens font partie des sections de Montréal, de Toronto, de Calgary et de Vancouver. Cet institut est composé de personnes qui, à titre d'administrateurs ou de gérants, sont chargées des affaires fiscales de leurs sociétés.

Nous sommes heureux de nous entretenir avec vous sur les principaux points des propositions budgétaires du 12 novembre. Nous avons également énuméré ces sujets dans le mémoire que nous avons présenté en décembre au ministre des Finances. Pour vous aider et, avec votre permission, je me propose de traiter de ces questions dans l'ordre même où elles apparaissent dans notre mémoire, qui vous a déjà été remis.

**Le président:** Ces questions se rapporteraient plus, je crois, à la portée effective des modifications du 18 décembre.

**M. Gilchrist:** Oui. Quelques-unes des préoccupations que nous avons exprimées dans notre mémoire original se rapportaient aux modifications apportées au budget le 18 décembre, mais, malheureusement, il subsiste certains domaines dans lesquels, à notre avis, lesdites modifications n'ont pas été assez loin.

La première de ces questions est, je crois, celles des prêts consentis à des non-résidents; M. Cantor en traitera.

**M. Paul G. S. Cantor, vice-président, fiscalité, Banque de Commerce Canadienne Impériale:** Monsieur le sénateur Hayden, honorables sénateurs.

Si j'ai bien compris, vous avez entendu hier M. Short, le directeur général de la fiscalité du ministère des Finances, et vous avez eu alors l'occasion de discuter des prêts aux non-résidents, ce qui nous facilitera la tâche de traiter quelques-unes des questions qui se posent, et me permettra d'abrégier quel-

*[Text]*

allow me to shorten some of the initial comments I was going to make as to how the section of the Act which is relevant works; what the changes were that were proposed in the budget, and what the budget modifications of December 18 did.

I should say at the outset that this is one of the subjects that is of great concern to companies carrying on business in Canada, who have Canada as their head office, and who, as a result, have invested abroad from Canada.

The section of the Act that is relevant here is section 17. This section has three subsections, the first and third of which were, in particular, the ones that were affected by the budget and the budget modifications.

The first is a general section, providing that loans to non-residents which are greater than one year in length, and which are extended without interest being required at a reasonable rate, will be deemed to have interest imposed on them at a prescribed rate. That rate was 5 per cent historically, rose to 12 per cent, and now fluctuates with the bank prime rate pursuant to the budget of March of 1977.

There is an exception to that general rule which arises in section 17(3) of the Act, and that excludes from its general operation, loans made to controlled foreign subsidiaries of Canadian companies, so that the general rule, which required that interest be imposed at the prescribed rate, would not apply to controlled foreign subsidiaries.

The December budget made two changes; first, in respect of the first section, which dealt with loans to non-residents: that section was extended to include all forms of indebtedness.

The second proposal was that the exception in section 17(3) be eliminated. That meant that no loans could be extended by a Canadian company to its offshore subsidiary without interest. The date at which these changes were to be effective was to be December 31, 1981.

The proposal in section 17(3) had first been enacted in 1951. That meant that companies that has been operating under that provision for 31 years were given 49 days to change their affairs.

Canadian companies used section 17(3) quite extensively. The purpose was to provide a form of foreign investment other than an equity investment in circumstances where that seemed more appropriate. Examples of circumstances in which a company might seek to follow the loan route, rather than the equity route, would be where a foreign government imposed a capital tax on equity invested in the foreign subsidiary. A Canadian company could minimize these costs of foreign investment by reducing its tax to foreign governments by way of an interest-free loan rather than share capital.

A second reason for using a low-interest or interest-free loan was to provide greater currency flexibility. Genly speaking, the use of share capital limits the currencies in which investments can be made. Greater flexibility to minimize foreign exchange risk could be achieved by using loans in a variety of currencies rather than equity capital.

*[Traduction]*

ques-unes des remarques que j'étais sur le point de faire, sur le mode d'application de l'article en question, sur les modifications qui ont été proposées au budget le 18 décembre et sur ce que ces modifications ont apporté.

Je dois dire dès maintenant que c'est un sujets qui préoccupe beaucoup les sociétés qui font affaires au Canada, qui y ont leur siège social et qui ont investi à l'étranger.

L'article 17 est celui qui nous intéresse ici. Il comporte trois paragraphes, dont le premier et le troisième, sont plus particulièrement touchés par le budget et ses modifications.

La première est une disposition générale qui prévoit que les prêts consentis à des non-résidents pour plus d'une année et prorogés sans qu'un intérêt à un taux raisonnable, ne soit exigé, seront réputés porter intérêt au taux prescrit. Ce taux a toujours été de 5 p. 100, mais il a été porté à 12 p. 100, et il fluctue maintenant selon le taux préférentiel des banques, conformément au budget de mars 1977.

Mais le paragraphe 3 de l'article 17 de la loi comporte une exception qui exclut les prêts consentis aux filiales étrangères de sociétés canadiennes, de sorte que la règle générale qui exige que l'intérêt soit imposé au taux prescrit ne leur est pas applicable.

Le budget de décembre apportait deux modifications; l'une à l'article 1, qui se rapporte aux prêts consentis à des non-résidents. Cet article a été élargi pour s'appliquer à toutes les formes de dettes.

La seconde proposition voulait que l'exception contenue au paragraphe 17(3) soit supprimée. Ce qui voulait dire qu'aucun prêt ne pouvait être accordé par une société canadienne à ses filiales outre-mer, sans intérêt. Les modifications devaient entrer en vigueur le 31 décembre 1981.

La proposition contenue au paragraphe 17(3) est entrée en vigueur en 1951, c'est-à-dire que des sociétés y avaient été assujetties pendant 31 ans se sont vu accordé 49 jours pour modifier leurs affaires.

Les sociétés canadiennes ont utilisé le paragraphe 17(3), très largement. Il avait pour but de permettre un investissement étranger autre qu'un placement en actions, là où les circonstances le justifiaient. Les circonstances où une société pourrait opter pour un prêt, plutôt que pour un placement en actions, seraient, par exemple, celles où un gouvernement étranger prélèverait un impôt sur les sommes investies dans une filiale étrangère. Une société canadienne pourrait réduire le coût de ses investissements à l'étranger en réduisant les impôts qu'elle verse à des gouvernements étrangers, en optant pour un prêt sans intérêt plutôt que pour un placement en actions.

Une autre raison d'utiliser un prêt à intérêt peu élevé ou dépourvu de tout intérêt était d'atteindre une plus grande souplesse monétaire. De façon générale, le recours au capital-action limite les devises servant aux investissements. Une plus grande souplesse, pour minimiser les risques du change étranger, pouvait s'obtenir en utilisant des prêts sous toutes formes de devises, plutôt qu'avec des placements.



## [Text]

A third reason for using loans was that companies find it easier to repatriate a loan than equity. Equity more to unwind, in circumstances where one wishes to change organizational structure.

From the Canadian government's point of view there should be no material difference between a low-interest loan and investment by way of share capital in terms of the revenue implications. Neither equity nor debt of itself provide any return. In the event that a return is proposed, it could always be made by way of dividend. If you had limited capitalization and a large debt it would simply mean that a larger dividend was paid on the common shares.

Turning to the budget papers, at page 6, where the revenue implications of the particular measures are described, you will see that the measure in respect of this proposal states that the revenue gain depends on the behavioural response of the companies. That, we think, means that if a company, as a result of the proposed changes, converted from debt to equity, there would be no revenue implications whatsoever, except, of course, in respect of the additional taxes that might have to be paid abroad, with no revenue implications for the Canadian government.

On the other hand, of course, if you convert the interest-free advance to interest-bearing debt, there would be implications. A company would tend, where possible, to maintain the general financial structure that it had established. The tendency, we believe, would have been to expand to convert to equity rather than to debt.

With respect to the second amendment, which was the amendment to section 17(1), there are a number of specific points that were of concern to the Institute. In particular, we were concerned that the proposed change from loans to general indebtedness did not tell us exactly what "indebtedness" was going to mean. We did not know if intercompany trade accounts would be included; we did not know whether it would include the unpaid purchase price on sale; we did not know, in such circumstances, whether or not these transactions would include arm's length or non-arm's length situations; we did not know how write-offs would be treated; we did not know how blocked currency would be treated. Those were matters of great concern, as we had only 49 days in which to deal with this, and it was evident that the legislation would not be available to us before then.

**Mr. Thomas S. Gillespie (Ogilvy, Renault), Adviser to the Committee:** Mr. Cantor, did you have occasion to discuss the definition of indebtedness with Finance officials?

**Mr. Cantor:** Yes; a number of members of our Institute did do that, and some assurances were received. There were no general statements made on that subject by the Department of Finance until later.

**The Chairman:** What do you mean by "some assurances"?

**Mr. Cantor:** There was an indication, for example, that it was not the intention that trade debts would be included.

## [Traduction]

Une troisième raison en faveur de l'utilisation de prêts est qu'il est plus facile de rapatrier un prêt qu'un placement en actions. Ce dernier est beaucoup plus difficile à dégager, dans le cas où l'on souhaite modifier une structure.

Du point de vue du gouvernement canadien, il ne devrait y avoir eu aucune différence entre un prêt à intérêt peu élevé et un placement en actions, du point de vue du revenu. Ni le placement ni la dette elle-même ne rapporte de revenu; cependant. Dans le cas où il y a revenu, il pourrait toujours se faire sous forme de dividendes. Dans le cas d'un petit placement et d'une dette importante, il y aurait tout simplement un dividende plus important versé sur les actions.

Si l'on regarde les documents budgétaires, à la page 6, où l'on expose les effets sur le revenu des diverses mesures, on voit que, selon les mesures qui se rapportent à la présente proposition, le gain est fonction du comportement des sociétés. A notre avis, cela signifie que si une société, par suite des modifications proposées, opte pour un placement plutôt que pour un prêt, il ne devrait y avoir, du point de vue revenu, absolument aucun effet, sauf, bien sûr, quant aux impôts supplémentaires qu'elle pourrait avoir à payer à l'étranger, mais sans aucun effet de revenu pour le gouvernement canadien.

D'autre part, si vous convertissiez un prêt sans intérêt pour un prêt avec intérêt, il y aurait des effets. Une société aurait tendance, autant que possible, à maintenir la structure financière générale qu'elle a déjà établie. Elle serait portée, selon nous, à accroître ses placements en actions plutôt que ses prêts.

Au sujet de la seconde modification, qui se rapporte au paragraphe 17(1), l'Institut s'est préoccupé d'un certain nombre de points bien précis. Tout particulièrement, il s'inquiète de ce que les modifications proposées, depuis les prêts jusqu'à la dette en général, ne nous disent pas exactement en quoi consiste la «dette». Nous ne savions pas si les comptes commerciaux entre sociétés seraient compris; nous ne savions pas si la portion non payée du prix d'achat serait comprise à la vente; nous ignorions, dans ces cas, si ces transactions comprendraient ou non celles où il y a un lien de dépendance; comment il fallait disposer des amortissements ou encore, des devises bloquées. Ces questions nous causaient bien du souci, et nous ne disposions que des 49 jours pour les régler; il était évident que la mesure législative ne nous parviendrait pas avant ce temps.

**M. Thomas S. Gillespie (Ogilvy, Renault) conseiller du comité:** M. Cantor, l'occasion vous a-t-elle été donnée de discuter de la définition de «dette» avec les fonctionnaires du ministère des Finances?

**M. Cantor:** Quelques membres de notre Institut l'ont fait et en ont retiré quelque assurance. Mais ce n'est que plus tard que le ministère des Finances a fait une déclaration à ce sujet.

**Le président:** Qu'entendez-vous par «quelque assurance»?

**M. Cantor:** On nous a laissé entendre, par exemple, que l'intention n'était pas d'inclure les dettes commerciales.

## [Text]

Members of our Institute proceeded immediately to Ottawa to discuss various points. We believe that some of those discussions resulted in the December 18 modifications, which deferred the proposal until December 31, 1982. A number of discussions have taken place since then with the Department of Finance, and we have outlined our concerns to them. While we, of course, have no idea whatsoever what will be in the ways and means motion when it is brought down—

**The Chairman:** There has been no amplification of what the assurances might be?

**Mr. Cantor:** Following the general rule that the department adopts in respect of budget secrecy, and also that announcements of importance are to be made by the minister, they would listen to us, hear the general and specific points that we had to make, and say they were factors that would be considered in their analysis of the issue.

**Mr. Helmut Birk, C.A., (Thorne Ridell) Adviser to the Committee:** Mr. Cantor, when you discussed with Finance the question of trade accounts, and it was indicated that they would not be included in this provision, was any indication given as to when a trade account may become a debt subject to the deemed interest rules?

**Mr. Cantor:** It was not me who had these specific discussions. Do you know, Mr. Gilchrist?

**Mr. Gilchrist:** They did suggest that they might follow some rule such as those currently followed with respect to provincial capital tax provisions. The other assurances that Mr. Cantor has referred to are, I believe, only as strong as their recognition of the administrative difficulties in this area. In determining how broad a term such as indebtedness should be, it struck us as being administratively impractical to devise rules in that area other than very general loose ones. So the only assurance we have received is that they appreciate the administrative difficulties they might have in drafting specific provisions.

**Mr. Cantor:** There was a second important change that was made in the December 18 modifications, namely, that no prescribed rate would be imposed in circumstances where the loan had been made at a rate that was considered to be reasonable at the time the loan was made. That was important to us because we could foresee circumstances in which a loan was made at a rate of interest which was considered to be reasonable, but which might nevertheless be at a rate that was less than the prescribed rate. We were concerned that we would find ourselves in a situation whereby interest was imposed by the federal legislation for Canadian tax purposes at the prescribed rate, but disallowed in the foreign jurisdiction because it was in excess of a reasonable rate. Therefore the December 18 modification, which stated that there would be no imposition of prescribed rate where the rate charged was reasonable, was a second important change.

There are a number of issues that remain outstanding. They relate to what constitutes indebtedness; the issues related to loans written off, blocked currency; and most importantly, we

## [Traduction]

Les membres de notre Institut se sont rendus immédiatement à Ottawa pour discuter de diverses questions. Nous croyons que certaines des discussions nous ont valu les modifications du 18 décembre, qui ont différé les propositions jusqu'au 31 décembre 1982. Il y a eu depuis un certain nombre de pourparlers avec le ministère des Finances, et nous lui avons exposé nos préoccupations à ce sujet. Nous ignorons tout de ce que pourra renfermer la motion de voies et moyens lorsqu'elle sera présentée...

**Le président:** On n'a aucunement insisté sur ce que seraient ces assurances?

**M. Cantor:** En conformité avec la règle générale que le Ministère adopte à propos du secret du budget, et aussi parce que toute promulgation d'importance doit être faite par le Ministre, nous avons été écoutés, lorsque nous avons énoncé les questions générales et particulières dont nous voulions lui faire part; le Ministère a dit qu'il étudierait ces facteurs lors de son analyse de la question.

**M. Helmut Birk, C.A. conseiller du Comité:** M. Cantor, lorsque vous avez parlé au ministère des Finances de la question des comptes commerciaux, et que l'on a dit qu'ils ne seraient pas compris dans cette disposition, a-t-il été fait mention du moment où un compte commercial devenait une dette à long terme?

**M. Cantor:** Ce n'est pas moi qui ai discuté de ce point. Savez-vous qui, M. Gilchrist?

**M. Gilchrist:** Ils ont dit, je crois, qu'ils suivraient peut-être la règle adoptée d'habitude à propos des dispositions provinciales en matière d'impôt sur le capital. Les autres assurances auxquelles M. Cantor faisait allusion ne sont, je crois, pas plus importantes que les difficultés administratives dans ce domaine. Pour déterminer la portée d'un terme comme la «dette», il nous a paru impossible, du point de vue administratif, d'établir dans ce domaine des règles trop particulières. De sorte que la seule assurance que nous ayons reçue est qu'ils sont conscients des difficultés administratives qu'ils éprouveront lors de la rédaction de dispositions particulières.

**M. Cantor:** Il y a eu, dans les modifications du 18 décembre, une deuxième modification importante, à savoir, qu'aucun taux prescrit ne serait imposé dans le cas où le prêt a été fait à un taux considéré comme raisonnable, au moment où le prêt a été accordé. Point qui avait pour nous son importance, car nous pouvions imaginer des cas où le prêt serait fait à un taux d'intérêt considéré raisonnable mais qui, nonobstant, pourrait être inférieur au taux prescrit. Nous nous inquiétons de nous trouver dans une situation où un taux d'intérêt serait imposé au taux prescrit par une loi fédérale à des fins fiscales canadiennes, mais que ce même intérêt soit rejeté dans un pays étranger, parce que supérieur au taux raisonnable. De sorte que la modification du 18 décembre, voulant qu'il n'y ait aucune imposition d'un taux prescrit là où le taux était raisonnable, constituait un autre changement important.

Il reste plusieurs questions à régler. Elles se rapportent à la question générale de savoir ce qui constitue une dette; les questions qui se rapportent à l'amortissement des prêts ou aux



## [Text]

believe, the theoretical framework, which relates to why it was that the department sought to impose this particular rule at this particular time. The Tax Executives Institute, together with other organizations, have been discussing the issue of the tax treatment of investment abroad with the Department of Finance. During the time previous to the budget, department officials had outlined a series of concerns which related more particularly, I believe, to the question of whether or not interest expense should be deductible in Canada when funds are raised here for the purpose of investment abroad.

Our concern in those discussions with the department, and in particular with the tax policy officials, was that their analysis of the situation would be very specifically directed toward the issues relating to tax policy itself. We were concerned that the framework of the tax treatment of foreign investment should be regarded in a more general framework which relates to Canada's overall views with respect to the investment by Canadian abroad. In that context it has been our objective to seek to broaden the discussions with Finance to cover the range of issues related to foreign investment, such as the effect on the Canadian economy of Canadian companies expanding their markets through investment abroad.

The situation now stands, we believe as follows: First, we have to see what is proposed in the Ways and Means Motion. Secondly, we have assurances from the Department of Finance that it is prepared to discuss these with us over the next period in order to place this in a broader context.

What troubles us, I suppose, is that the proposed amendments to section 17 seem to us to be precipitous in the context of the general discussions that were going on. We hope that the changes that were adopted on December 18, and which arise in June, will provide us with a basis for that general framework.

**Senator Godfrey:** Yesterday, when the departmental officials were here, I could not understand why they were doing it, because it was so easy to get around it by putting in equity, and so on; but you have given reasons. You talk about greater flexibility with respect to currencies. One of the things that Mr. Short mentioned yesterday was these Netherlands intermediary companies. I remember while practising law that this country was a favourite place for companies to incorporate so they could route money through there. How widely used is this device by which a company can lend money to a Netherlands holding company without interest which then lends it to a subsidiary in, for example, the United States at interest thereby reducing their taxes, and then the money comes back to the Netherlands company and they pay a dividend. Does your company have a Netherlands intermediary company? How widely is this device used?

**Mr. Cantor:** Our company does show in its annual report that there is a Netherlands company which is a subsidiary of the bank. In terms of dealing with the issue generally, I think it would be fair to say that it is a commonly used tax planning

## [Traduction]

devises bloquées; et, ce qui est plus important, à notre avis, le cadre théorique, qui se rapporte à la raison pour laquelle le ministère a essayé d'imposer cette règle particulière, à ce moment donné. Notre Institut, de concert, avec d'autres organismes, a discuté de la question de l'imposition des investissements étrangers avec le ministère des Finances. Au cours de la période qui s'est écoulée avant la présentation du budget, des fonctionnaires du ministère avaient exposé une foule de soucis qu'ils éprouvaient à l'égard, je crois, de la question de savoir si les frais d'intérêt pourraient être déductibles au Canada lorsque des fonds sont réunis ici dans le but d'être placés à l'étranger.

Notre préoccupation, au cours de ces discussions avec le ministère, et plus particulièrement avec les fonctionnaires de la politique fiscale, portait sur le fait que leur analyse de la situation serait très spécifiquement orientée vers les questions de politique fiscale. Nous aurions voulu que les investissements étrangers soient traités d'une façon plus générale, qui corresponde mieux avec les vues générales du Canada, sur les investissements canadiens à l'étranger; c'est pourquoi nous avons essayé d'élargir le champ de nos pourparlers avec le ministère des Finances pour embrasser les questions se rapportant à l'investissement étranger, comme, par exemple, les effets qu'aurait sur l'économie canadienne l'expansion des sociétés canadiennes à l'étranger, par le moyen de leurs investissements à l'étranger.

La situation est actuellement la suivante: d'abord, il nous faudra voir le contenu de la motion sur les voies et moyens. Ensuite, le ministère des Finances nous a assurés qu'il est disposé à discuter avec nous, au cours de la prochaine période, afin de situer toutes ces questions dans un contexte plus large.

Ce qui nous inquiète, je suppose, c'est que les modifications que l'on propose d'apporter à l'article 17 semblaient précipitées, dans le cadre des discussions générales qui se déroulaient. Nous espérons que les modifications qui ont été adoptées le 18 décembre et celles qui le seront en juin, nous procureront la perspective nécessaire.

**Le sénateur Godfrey:** Hier, lorsque les fonctionnaires du ministère se trouvaient ici, je n'ai pas compris pourquoi ils le faisaient, parce qu'il était tellement facile de le contourner par le biais des placements, et ainsi de suite; mais vous m'avez donné les raisons. Vous parlez d'une plus grande souplesse. M. Short a parlé, entre autres, hier, de sociétés intermédiaires hollandaises. Je me souviens, lorsque j'exerçais le droit, que ce pays était le favori des sociétés qui cherchaient à se constituer car elles pouvaient y orienter des capitaux. Dans quelle mesure utilise-t-on ce moyen, grâce auquel une société peut prêter, sans intérêt, à une société de portefeuille hollandaise pour ensuite les prêter à une filiale, par exemple, aux États-Unis, avec intérêt réduire de ce fait ses impôts; puis l'argent revient en Hollande où la société verse ses dividendes. Votre société a-t-elle une société intermédiaire en Hollande? Jusqu'à quel point recourt-on à ce moyen?

**Mr. Cantor:** Le rapport annuel de notre société indique qu'elle possède une filiale en Hollande. Il est juste de dire, je crois, que cette méthode est assez généralement utilisée à des fins fiscales. Elle n'est pas exclusivement ou même précisément



*[Text]*

approach. It is not used exclusively or even specifically for the purpose of borrowing in Canada to collect interest abroad. In particular, if you borrowed in Canada and loaned at a low rate of interest to the Netherlands, and the Netherlands company then loaned it at a higher rate of interest, you would be exposed to Netherlands tax at their corporate tax rate of 48 per cent. So there would be no benefit in and of itself in lending at a cheap rate to the Netherlands and having the Netherlands lend at a higher rate to another country. One would have to develop a more complex structure which would allow the Netherlands company as well to lend at a lower rate and have the income earned in a tax haven.

The Netherlands route has been more commonly used as a result of the fact that, particularly in the early years, Canada's tax treaty network provided severe limitations on the capacity of Canadian companies to carry on business abroad. This was because the Canadian practice of imposing withholding tax on interest and dividends at rates of about 15 per cent. The Netherlands has a tax treaty network which provides a basis on which it is easier for Canadian companies to compete with companies from other countries which have tax treaty networks that are more conducive to the earning of dividends and interest. There would be a tendency to establish a Netherlands company and use it as the base for further investment and staffing, presumably, at a level which avoids the general issues of management and control, which you may well remember from your days in practice.

**Senator Godfrey:** Then I must have misunderstood Mr. Short because I have the impression that there is no tax whatsoever on interest paid on a loan to a subsidiary of a company coming into the Netherlands, as long as it was foreign controlled. Therefore, you could lend money interest free to the Netherlands company, and that interest would bear no tax in the Netherlands. That money could then be paid out tax free in Canada by way of dividends. That is not your impression. Perhaps we could clear this matter up with Mr. Short, although it is not an essential matter.

**Mr. Cantor:** Perhaps Mr. Birk or Mr. Gillespie could help us out there.

**Mr. Birk:** Mr. Short was referring to the so-called "double dip" whereby interest in Canada is deductible on funds invested in a Netherlands holding company which in turn lends the money to an operating company in the United States. The company in the United States would also get a deduction for interest expense and the Netherlands company could arrange to escape tax the interest income. However, the point is that whether the amount is invested in the form of a loan or in shares does not really resolve the issue. In other words, the proposed change does not remedy the concerns of the officials with respect to the deduction of interest in Canada and the United States.

Is it not true, Mr. Cantor, that one of the Canadian crown corporations in fact used a Netherlands holding company when acquiring a U.S. corporation several years ago although for somewhat different tax reasons?

*[Traduction]*

utilisée aux fins d'emprunter au Canada pour percevoir des intérêts à l'étranger. Plus précisément, si vous empruntiez au Canada et que vous prêtiez à un taux d'intérêt peut élevé aux Hollandais, et que la société hollandaise le prête à un taux d'intérêt plus élevé, vous vous exposeriez à payer l'impôt dont la Hollande frappe les sociétés, qui s'élèvent à 48 p. 100. Il n'y aurait donc aucun avantage en soi à prêter à un taux peu élevé à la Hollande pour qu'elle prête ensuite à un autre pays à un taux plus élevé. Il faudrait trouver un moyen qui permette à la société hollandaise de prêter aussi à un taux moins élevé et de placer le revenu gagné dans un abri fiscal.

La Hollande a été plus fréquemment utilisée, surtout au cours des premières années, parce que les traités fiscaux du Canada imposaient de graves limites aux sociétés canadiennes qui faisaient des affaires à l'étranger, en imposant les intérêts et les dividendes à des taux d'environ 15 p. 100. Le régime fiscal de la Hollande permet aux sociétés canadiennes de mieux concurrencer les sociétés des autres pays, qui ont des régimes fiscaux plus propices aux gains de dividendes et d'intérêt. On aurait donc tendance à créer une société hollandaise et à l'utiliser comme base de plus amples investissements, pour un personnel plus important, à un niveau qui, je suppose, permettrait d'éviter les questions générales de gestion et de contrôle, dont vous vous souvenez probablement très bien, du temps où vous exerciez.

**Le sénateur Godfrey:** J'ai donc mal compris monsieur Short, car je croyais qu'il n'y avait aucun impôt à payer sur le prêt accordé à une filiale de société qui arrivait en Hollande, tant qu'elle était contrôlée de l'étranger. Ainsi, vous pourriez prêter de l'argent sans intérêt à une société hollandaise, et cet intérêt ne rapportait aucun impôt à la Hollande. Cet argent pourrait ensuite être versé au Canada, sans impôt, sous forme de dividendes. Ce n'est pas ce que vous croyez. C'est un point que nous pourrions éclaircir avec M. Short, bien qu'il ne soit pas essentiel.

**M. Cantor:** Monsieur Birk, ou monsieur Gillespie, pourrait peut-être nous renseigner.

**M. Birk:** Monsieur Short faisait allusion à ce qu'on appelle la «double imposition», en vertu de laquelle l'intérêt est déductible au Canada pour des fonds investis dans une société de portefeuille hollandaise, qui à son tour prête de l'argent à une société aux États-Unis. La société des États-Unis profiterait aussi d'une déduction pour les intérêts et la Société hollandaise pourrait s'arranger pour éviter l'impôt sur les revenus d'intérêt. Bref, que la somme soit investie sous forme de prêt ou sous forme de capital-action, cela ne règle pas réellement la question. En d'autres termes, la modification proposée n'élimine pas les préoccupations des fonctionnaires face aux déductions pour intérêts, au Canada et aux États-Unis.

N'est-il pas vrai, monsieur Cantor, que l'une des sociétés de la Couronne a effectivement utilisé une société de portefeuille hollandaise, lorsqu'elle a acheté, il y a quelques années une société des États-Unis, même si ce fut pour des raisons fiscales différentes?

[Text]

**Mr. Cantor:** It is, I think, common knowledge and on the public record that when the Canada Development Corporation acquired the shares of Texas Gulf, they did so on the basis of eventually establishing a Netherlands holding company and holding through that company. I do not know whether they invested by way of equity or by way of debt. They then had that Dutch company hold the shares of Texas Gulf.

The purpose of following this procedure was not to practice the so called "double dip" but rather to deal with the issue that we were previously discussing, namely problems associated with the Canadian tax treaties. That is to say, if the investment had been made directly by the Canada Development Corporation in the shares of Texas Gulf, then dividends that were paid by Texas Gulf to the Canada Development Corporation would have had a U.S. withholding tax of 15 per cent imposed on them. However, the treaty between the Netherlands and the United States imposes only a five per cent withholding tax on dividends.

Dividends paid by the Dutch company to the Canadian company bear no Dutch withholding to under specific circumstances, which are defined in the treaty and which relate to how long the investment has been held and the proportion of income that is earned. The net result of the CDC investment in Texas Gulf via the Netherlands was a reduction in the U.S. withholding tax from 15 per cent to five per cent. There was a savings in United States tax of 10 per cent in that case.

**Mr. Birk:** You mentioned at the outset, Mr. Cantor, in reply to a question that many corporations have in fact dealt through a holding company in the Netherlands. It is my impression that this system is used mainly by very large corporations and that, in fact, for many smaller corporations a Netherlands holding company is not feasible because it is costly to set up such an organization and give it the character of an operating company with a real business presence there. Many smaller Canadian companies operating, for instance, in the United States would go the direct route in lending money to their subsidiaries or their operations down there, would they not?

**Mr. Cantor:** My practice has been restricted to rather large companies, so I am somewhat constrained in my response. However, I have the impression that most tax advisers, when discussing a U.S. investment with their clients, will at least raise the issue of the possibility of going the Netherlands route and will explore with them what the cost and benefits are. Depending on the level of so-called risk that they are prepared to take, I think it would be quite possible that some smaller companies might well be prepared to take it.

**Senator Godfrey:** Mr. Short talked about the greater policy implications and whether you should be able to deduct the interest on bank loans here which you then put into an investment that bears no interest and, therefore, you are not borrowing to earn income. I would like your comments on that. It seems to me that, when you are lending a company \$1 million and you have a small equity investment, you are lending the company the \$1 million interest free in order to increase the value and, eventually, receive dividends from the equity shares. In fact, your intent, eventually, is to make a

[Traduction]

**M. Cantor:** Tout le monde sait, je crois, que lorsque la Corporation de développement du Canada a acheté les actions de Texas Gulf, elle l'a fait dans l'idée de créer éventuellement une société de portefeuille hollandaise, et d'investir dans cette société. J'ignore si la Corporation a procédé par des placements en actions ou par prêt, mais la société hollandaise a, par la suite, acheté les actions de Texas Gulf.

Ce procédé ne visait pas la «double exemption»; il se rattache plutôt aux problèmes antérieurement discutés des accords fiscaux signés par le Canada. C'est-à-dire que, si la Corporation de développement du Canada avait investi directement dans la Texas Gulf, les dividendes versés par Texas Gulf à la Corporation auraient fait l'objet d'un impôt américain de 15 p. 100. Mais en vertu de l'accord fiscal signé entre la Hollande et les États-Unis, seul un impôt de 5 p. 100 est prélevé sur les dividendes.

Les dividendes payés par la société hollandaise à la société canadienne ne sont pas assujettis à l'impôt hollandais, dans des circonstances données, qui sont définies dans l'accord fiscal et qui se rapportent à la durée du placement et à l'importance du revenu réalisé. Les investissements de la CDC dans la Texas Gulf, par l'intermédiaire de la Hollande, équivalent donc à une réduction d'impôt américain de 15 à 5 p. 100. Soit une économie 10 p. 100.

**M. Birk:** Vous avez dit au début, M. Cantor, que beaucoup de sociétés transigeaient en Hollande par l'intermédiaire d'une société de portefeuille. Je crois que cette méthode est utilisée par les sociétés très importantes et que, effectivement, pour des sociétés de moindre importance, la chose ne serait pas faisable parce qu'il coûte cher d'établir une société de portefeuille, et de lui attribuer les caractéristiques d'une société qui fonctionne réellement dans ce pays. Beaucoup de sociétés canadiennes de moindre importance qui se trouvent, par exemple, aux États-Unis, adopteraient la voie directe qui consiste à prêter des capitaux à leurs filiales, n'est-il pas vrai?

**M. Cantor:** Je n'ai traité qu'avec des sociétés très importantes, et je suis un peu embarrassé pour vous répondre. J'ai quand même l'impression que les conseillers fiscaux, lorsqu'ils discutent avec leurs clients d'investissements aux États-Unis, mentionneront pour la plupart la possibilité de recourir à la Hollande comme intermédiaire, calculant ce qu'il en coûterait et les profits qu'on pourrait en attendre. Tout dépend du risque que le client est disposé à courir; je crois que certaines sociétés de moindre importance seraient peut-être disposées à le courir.

**Le sénateur Godfrey:** M. Short a dit un mot des conséquences plus importantes de cette politique, par exemple: serait-il possible de déduire ici l'intérêt des prêts bancaires pour ensuite le réinvestir sans intérêt; dans ce cas, vous n'empruntez pas pour gagner un revenu. Qu'en pensez-vous? Il me semble que, lorsque vous prêtez \$1 million à une société et que vous avez un petit investissement en octrois, vous prêtez à cette société \$1 million sans intérêt en vue d'en augmenter la valeur et, éventuellement, de retirer des dividendes de cet investissement. De fait, votre intention est de réaliser un profit. Ce fait semble



*[Text]*

profit. That seems to be worrying the department. They keep mentioning the larger implications that they are not dealing with at the present time but may have to deal with in the future. Every time I tried to pin Mr. Short down on something, he came back to what he called "large policy implications," so I would like your comments on that.

**Mr. Cantor:** We share that concern. We believe that the issue should not be considered in the narrow confines of this amendment to 17(3) but, instead, should be considered in the context of the general question of overseas investment.

Let me deal with a rather specific point, and I would be grateful for confirmation by either Mr. Gillespie or Mr. Birk on this. In a straight so-called back-to-back situation where money is borrowed in Canada and interest expense is, therefore, incurred. Where those funds are invested in the shares of any company—particularly in this case in a foreign company—and where there is no interest or a low rate of interest charged on that loan; the interest expense is already a disallowable expense of the borrowing company. This is because the funds are not borrowed for the purpose of gaining or producing income. Therefore the specific amendment proposed does not deal with the problem of interest deductibility; that is already precluded.

In circumstances where a company takes its general funds—some of which are borrowings—and applies those to a low-interest loan, then we have a range of problems associated with tracing or allocating some proportion of the interest expense to the offshore investment for the purpose of disallowing it.

My general comment is: As a result of closing 17(3), it now means that any Canadian company can borrow funds in Canada and deduct the interest expense if those funds are invested in shares of a subsidiary company for the purpose of having that subsidiary company gain or produce income. That arose from an amendment to the Income Tax Act in 1972 which permitted such treatment for both domestic and foreign investments. The result of this proposed amendment is, in fact, to force companies to borrow in Canada and ensure that their interest expense is deductible.

**Senator Godfrey:** Most people do not take back-to-back loans in those kinds of situations. They are not that naive.

**Mr. Cantor:** I think there are a number of cases where the issue has been pursued and the interest expense has been disallowed. Where one has the option, presumably one would try to allocate one's low-interest loans to the equity portion of one's balance sheet.

**The Chairman:** I would refer to your submission to the minister, a copy of which was sent to us and has formed your presentation to this committee. At the conclusion of your discussion which deals with non-residents, you say:

Based on the above comments we feel strongly that Resolution 14 should be withdrawn.

I take it you mean that, for the reasons which you have stated in this submission to Mr. MacEachen, there is no part of Resolution No. 14 that should stand.

*[Traduction]*

préoccuper le ministère. Il mentionne sans cesse les conséquences importantes dont il ne traite pas pour le moment mais qu'il lui faudra bientôt traiter à l'avenir. Chaque fois que j'ai posé une question directement à M. Short, il m'a répondu en invoquant ce qu'il appelle «des conséquences de politique plus étendues», aussi j'aimerais connaître votre opinion à ce sujet.

**M. Cantor:** Je partage votre préoccupation. Nous trouvons que cette question ne doit pas être envisagée dans les limites étroites de la modification au paragraphe 17(3) mais plutôt en regard de la rubrique générale des investissements outre-mer.

Laissez-moi vous exposer un point précis, et je serais reconnaissant envers M. Gillespie ou M. Birk de m'appuyer en la matière. Dans l'hypothèse où l'argent est emprunté au Canada et qu'il y a, par conséquent, des intérêts versés, lorsque ces intérêts servent à acheter des actions d'une société, dans le cas qui nous préoccupe d'une société étrangère, et lorsque l'intérêt de cet emprunt est nul ou très peu élevé, la compagnie emprunteuse jouit déjà d'un dégrèvement pour frais d'intérêt parce que la somme n'est pas empruntée en vue de réaliser un revenu. Par conséquent, la modification que l'on se propose d'apporter ne traite pas du problème de la déductibilité de l'intérêt; cette question est déjà réglée.

Mais si la société puise dans ses fonds généraux—dont une partie est constituée d'emprunts—et les utilise pour prêter à un taux d'intérêt peu élevé, nous faisons face alors à une foule de problèmes liés à la répartition et à l'attribution d'une portion des frais d'intérêt, aux investissements faits à l'étranger, ceci à des fins de dégrèvement.

L'effet du paragraphe 17(3) sera en général le suivant: toute société canadienne pourra désormais emprunter de l'argent au Canada et déduire les intérêts pour la partie de cet argent qui est investie sous forme d'actions achetées dans une société filiale pour que ladite filiale rapporte un revenu. Cela résulte d'une modification apportée en 1972 à la Loi de l'impôt sur le revenu, qui autorisait ce traitement pour les investissements nationaux et étrangers. La modification proposée a de fait pour résultat de contraindre les sociétés à emprunter au Canada et à garantir la déductibilité des intérêts payés.

**Le sénateur Godfrey:** Dans ces conditions, la plupart des gens refusent les prêts complémentaires. Il ne sont pas si naïfs.

**M. Cantor:** Dans un certain nombre de cas, on a pu, je crois, déduire les intérêts. Celui qui peut le faire préférera sans doute porter son prêt à intérêt peu élevé dans la partie de son bilan réservé aux placements en actions.

**Le président:** Je vous renvoie au mémoire que vous avez adressé au Ministre et dont copie nous a été remise. A la fin de votre discussion qui porte sur les non-résidents, vous dites:

«Sur la foi des remarques qui précèdent, nous trouvons que la résolution 14 devrait être supprimée.»

Vous estimez, en somme, que, pour les raisons que vous avez énumérées dans le mémoire que vous avez remis à M. MacEachen, la résolution n° 14 devrait être entièrement supprimée.



*[Text]*

**Mr. Cantor:** The amendments to section 17(1), which deal with the expansion of that section from loans to indebtedness, if properly defined and if based on a reasonable analysis of international operations, might reasonably be put forward.

In respect of the amendment to section 17(3), we believe that amendments to that section, if any, should take place only after there has been a full consideration of what the overall implications are for Canadian investment abroad.

**The Chairman:** We have been told by Mr. Jenkins, the Assistant Deputy Minister of Finance, and by Mr. Poddar of the Department of Finance that the primary direction, if any, that they had in the preparation of items for inclusion in the budget was the deficit and the need of the government for additional revenue.

It would not appear that the government anticipated much, if any, revenue from the changes proposed under this heading. They say that the behaviour of the companies affected might support that statement, that is, that there would be no revenue.

I notice that on page 5 of your submission to the minister you deal with the method of avoidance by capitalizing the existing debt. Would you develop that for a moment? Is there not danger at the end of the road it and when you capitalize?

**Mr. Cantor:** In respect of the capital gains that might arise?

**The Chairman:** Yes. A company has committed itself and, if the basis of taxation is changed, what recourse would the company have if it has committed itself to a capitalization of an existing debt?

**Mr. Cantor:** In response to the general question first, and then the specific question thereafter, we too fail to see the general revenue implications derived from this proposed amendment and, in the context of the budget as a whole, it, therefore, suggests that another motive must have been associated with this particular provision.

In respect of potential capital gains that could arise, say, on the liquidation of the foreign investment having been obliged to convert to capital gains, that could, of course, be one of the results of that. I suppose, if the liquidation situation arises, the possibility of capital losses might also be a potential implication.

**Mr. Gillespie:** Of course, you could avoid the capital gains by converting to retractable preferred shares, for example. What you alluded to earlier was the potential tax on capital in the foreign jurisdictions and, possibly, the difficulty and, in some circumstances, the impossibility of repatriating equity as opposed to debt.

**Mr. Cantor:** That is one of the reasons why we are concerned about a requirement to convert to capital as a basis, in that capital tax is a common basis for raising revenue in foreign jurisdiction. Indeed, that tax on capital applies not only in a wide range of the countries which tax at approximately the same rate as does Canada, but in countries which are the so-called tax havens, which tend to have low rates of income tax. In those circumstances, we find that there is a

*[Traduction]*

**M. Cantor:** Les modifications au paragraphe 17(1), qui traite du passage de prêts à l'endettement, si elles sont convenablement définies et fondées sur une analyse raisonnable des transactions internationales, pourraient fort bien se défendre.

Quant à la modification apportée au paragraphe 17(3), nous croyons qu'elle ne devrait être apportée, qu'après mûre réflexion sur les effets généraux qui pourraient en découler pour les investissements canadiens à l'étranger.

**Le président:** M. Jenkins, le sous-ministre adjoint des Finances et M. Poddar, du ministère des Finances, nous ont dit que ce qu'ils avaient en tête, avant tout, lors de la préparation du budget, était le déficit et le besoin de revenus supplémentaires qu'éprouvait le gouvernement.

Il ne semble pas que le gouvernement prévoit retirer beaucoup des modifications apportées sous ce chef. Il dit que le comportement des sociétés touchées pourrait confirmer le fait qu'il n'y aura pas de revenus.

Je remarque à la page 5 de votre mémoire que vous traitez de la capitalisation de la dette actuelle pour éviter l'impôt. Voulez-vous nous en dire un mot? Cette méthode n'est-elle pas dangereuse?

**M. Cantor:** Quant aux gains en capital qui peuvent en résulter?

**Le président:** Oui. Une société s'est engagée et, si l'on change la base d'imposition, quel recours celle-ci aurait-elle si elle s'était engagée à capitaliser une dette existante?

**M. Cantor:** Je répondrai tout d'abord à la question générale pour passer ensuite à l'autre, plus précise. Nous ne parvenons pas nous non plus à cerner les répercussions que cette modification aura sur les recettes et, dans le contexte du budget, cela laisse donc supposer qu'il doit y avoir eu un autre motif.

En ce qui concerne les gains en capital éventuels, gains résultant disons de l'aliénation obligatoire d'un investissement étranger, il pourrait naturellement s'agir d'une des conséquences de l'adoption de ces dispositions. Je suppose, que dans le cas d'une liquidation, il pourrait également y avoir des pertes en capital.

**M. Gillespie:** Vous pourriez naturellement éviter les gains en capital en optant plutôt pour des actions privilégiées encaissables par anticipation. Ce à quoi vous faisiez allusion plutôt, c'était l'impôt qui pourrait éventuellement être exigé sur le capital dans les pays étrangers et, probablement, la difficulté et, dans certaines circonstances, l'impossibilité de rapatrier les capitaux par opposition à la dette.

**M. Cantor:** C'est une des raisons pour laquelle nous nous inquiétons de l'obligation de convertir absolument le capital, l'impôt sur les gains en capital étant une pratique courante pour obtenir des recettes fiscales dans d'autres pays. De fait, cet impôt sur les gains en capital est exigé non seulement dans de nombreux pays dont les taux d'imposition sont à peu près le même qu'au Canada, mais dans des pays qui sont censés être des refuges fiscaux et où les taux d'imposition sur le revenu ont

[Text]

propensity to impose a capital tax. That, therefore, increases the costs for Canadian companies to do business abroad and therefore reduces the potential return by that extent that may ultimately be derived from dividends paid back to the Canadian parent company.

**Mr. Birk:** Mr. Cantor, on the same line of thinking, would it be possible that, if preferred shares or any other form of share capital was redeemed at a later date, this would be considered to be a deemed dividend in the foreign jurisdiction, subject to withholding tax?

**Mr. Cantor:** I am afraid that I cannot answer that question.

**The Chairman:** Mr. Cantor, if we eliminate from consideration the purpose of this budget, which we have been told was to gain revenue for the government, what, if anything else, would such changes accomplish for the government, in relation to the interests of the companies that might be affected?

**Mr. Cantor:** That, Mr. Chairman, is the very question that we have addressed to the tax policy officers in the Department of Finance.

**The Chairman:** Perhaps, in brief, you could address them to us.

**Mr. Cantor:** We were having some difficulty in grasping what the motives of the department were. I said earlier that, over the course of the last year, we had discussed this subject with officials of the Department of Finance on a number of occasions. We found that there was a certain element of shadow-boxing that we seemed to be engaging in, in the sense that when we raised one of the problems that we saw and sought to answer it, another issue would be raised. In response to that, we developed our own analysis of what we thought they were driving at, and raised these issues with them.

These are the issues that we think they are seeking to look at. The first is: what is the effect of borrowing funds for foreign investment on the exchange rate of the Canadian dollar? Secondly, would investment in Canada or borrowing abroad for foreign investment increase if the interest deduction were limited here? Thirdly, why should the interest expense arising as a result of borrowing in Canada be currently deductible when dividend income derived from foreign investment is either exempt from Canadian tax or is deferred until such date as the dividends are paid back to the Canadian parent? Fourthly, should there or should there not be any advances to non-residents at low interest rates or no interest rates at all? Fifthly, what role does Canada or the Canadian tax policy have to play in dealing with the issue described to us yesterday as the double dip?

We have put those five questions forward to the Department of Finance as being our understanding of the issues that they are trying to deal with. They have responded by saying that they are looking forward to discussing those issues with us over the course of the next year.

[Traduction]

tendance à être plus élevés. Dans ces conditions, nous estimons qu'il y a une tendance naturelle à imposer le capital ce qui, par conséquent, augmente les coûts des sociétés canadiennes qui font affaire à l'étranger et réduit d'autant les bénéfices éventuels que pourrait éventuellement réaliser la société sur les dividendes qu'elle verse à la société-mère canadienne.

**M. Birk:** Monsieur Cantor, dans la même veine, serait-il possible que si des actions privilégiées ou toute autre forme de capital-action, étaient remboursées à une date ultérieure, on considère alors qu'il s'agit d'un dividende réputé versé et touché dans un pays étranger et partout assujetti à une retenue fiscale?

**M. Cantor:** J'ai bien peur de ne pouvoir répondre à cette question.

**Le président:** Monsieur Cantor, si nous ne tenons pas compte de l'objectif de ce budget, lequel nous a-t-on dit consiste à assurer des revenus au gouvernement, qu'apporteraient alors le cas échéant ces changements au gouvernement par rapport aux intérêts des sociétés qui pourraient être touchés?

**M. Cantor:** Il s'agit là, monsieur le président, de la question que nous avons posée aux gestionnaires du ministère des Finances.

**Le président:** Peut-être pourriez-vous nous en faire part brièvement.

**M. Cantor:** Nous éprouvions quelques difficultés à saisir les motifs du ministère. J'ai dit plus tôt que, l'an dernier, nous avions discuté de cette question avec des représentants du ministère des Finances à un certain nombre d'occasions. Nous avons découvert que nous semblions nous engager dans une attaque de pure forme, c'est-à-dire que lorsque nous soulevions un des problèmes auxquels nous tentions d'obtenir une réponse, une autre question était soulevée. Nous avons donc procédé à notre propre analyse de ce que nous croyions être leur objectif et en avons discuté avec eux.

Voici quelles sont les questions qu'ils devraient à notre avis étudier. Premièrement, quel effet un emprunt au Canada aux fins d'investissement à l'étranger a-t-il sur le taux de change du dollar canadien? Deuxièmement, est-ce que l'investissement au Canada ou les emprunts, à l'étranger aux fins d'investissement à l'étranger s'accroîtraient si on limitait ici la déduction au titre des intérêts? Troisièmement, pourquoi les frais d'intérêt découlant d'un emprunt au Canada seraient-ils maintenant déductibles alors que le revenu provenant de dividendes est soit exempt de l'impôt au Canada soit reporté tant que les dividendes ne sont pas versés à la société-mère canadienne? Quatrièmement, devrait-on ou non consentir des avances aux non-résidents à de faibles taux d'intérêt ou sans intérêt? Cinquièmement, quel rôle le Canada ou la politique fiscale canadienne a-t-elle à jouer en ce qui concerne la question de la double portion dont on a parlé hier?

Nous avons posé ces trois questions aux représentants du ministère des Finances en leur disant qu'ils devaient tenter de les résoudre. On nous a répondu qu'on espérait en discuter avec nous l'an prochain.



[Text]

**The Chairman:** Over the course of the next year?

**Mr. Gilchrist:** Part of their response, as well, was the budget resolution 14. As a consequence, since we have been unable to get to the bottom of all of their fears or their reasons, we view 17(3)—which, as you have pointed out, raises no revenue whatsoever—as a resolution that we strongly feel should be withdrawn. It appears to be step one in moving towards the larger questions of foreign investment, interest deductibility, etc.

**The Chairman:** Once you accept that it is not likely to generate revenue—and the government in its budget does not reflect that it expects to get any revenue from this source—what then would be the benefit, if any, of going ahead with these proposed amendments, so far as, let us say, the government and the public interest are concerned?

**Mr. Gilchrist:** None whatsoever. Hence, we strongly recommend that they be withdrawn.

**Senator Godfrey:** Could I ask a question, just out of curiosity? When you say that you spoke to officials of the department, at what level and who, specifically, do you go and see when you discuss these matters?

**Mr. Cantor:** We have, basically, two approaches. The first is that the Tax Executives Institute meets at least once a year with officials from the Department of Finance and officials from Revenue Canada Taxation, separately. During that meeting we generally have an agenda of a number of items which are of concern to the Institute. At that meeting, the Department of Finance will have a delegation, which is generally headed by either the assistant deputy minister of tax policy or the general director, tax policy; that is to say, Mr. Jenkins, Mr. Short, or Mr. Poddar. Then, depending on the issues that are on the agenda, there will be a number of their officials present as well.

The Institute and members of the Institute, either on behalf of their companies directly or in respect of other organizations that they belong to, for example, the Tax Committee of the Canadian Bankers Association, the Tax Committee of the Canadian Manufacturers Association, or the Tax Committee of the Canadian Chamber of Commerce, may raise one or two specific issues. In those circumstances, we will go to Ottawa and will meet with at least the official who is specifically concerned with the problem that we are raising and, generally, one or the other of Mr. Short, Mr. Poddar or Mr. Jenkins.

**Senator Godfrey:** Do you get a crack at the Minister of Finance or is it all filtered through his officials to him?

**Mr. Gilchrist:** This year we did invite the Minister of Finance and his deputy, but they regrettably were unable to attend our meetings.

**Senator Walker:** Do they ever attend your meetings?

[Traduction]

**Le président:** L'an prochain?

**M. Gilchrist:** Ils y ont en partie répondu avec la résolution n° 14. Ainsi, comme nous n'avons pu découvrir toutes leurs craintes et leurs raisons, nous considérons le paragraphe 17(3)—qui, comme nous l'avons souligné, n'entraîne aucun revenu—comme une résolution qui, à notre avis, devrait être abrogée. Cela semble être une première étape vers les questions plus importantes d'investissements étrangers, de déductibilité des intérêts, etc.

**Le président:** Dès que vous acceptez qu'il ne s'agit vraisemblablement pas d'une mesure visant à créer des revenus—et que le gouvernement dans son budget ne mentionne pas qu'il s'attend à obtenir des revenus de cette source—quel serait alors l'avantage, le cas échéant, d'adopter ces modifications, du moins, pour le gouvernement et le public?

**M. Gilchrist:** Aucun et c'est la raison pour laquelle nous recommandons que ce paragraphe soit supprimé.

**Le sénateur Godfrey:** Me permettez-vous de poser une question par simple curiosité? Lorsque vous dites que vous avez parlé avec des représentants du Ministère, à quels niveaux et de qui s'agissait-il précisément?

**M. Cantor:** Nous nous y prenons fondamentalement de deux façons. Premièrement, des représentants du Tax Executives Institute Inc. rencontrent au moins une fois l'an, à tour de rôle, des représentants des ministères des Finances et de Revenu Canada-Impôt. Pour ces rencontres, nous inscrivons habituellement à l'ordre du jour un certain nombre de questions qui préoccupent l'Institut. Le ministère des Finances y délègue habituellement tantôt le sous-ministre adjoint de la politique de l'impôt, M. Jenkins, tantôt le directeur général de celle-ci à savoir MM. Short ou Poddar. Ensuite, compte tenu des questions à l'ordre du jour, le ministère délègue un certain nombre de représentants.

L'Institut et les membres de celui-ci, que ce soit au nom de leurs sociétés directement ou par d'autres organisations affiliées par exemple, le Comité de la fiscalité de l'Association canadienne des banquiers ou le Comité de la fiscalité de l'Association des manufacturiers canadiens ou le Comité de la fiscalité de la Chambre de commerce du Canada, peuvent soulever une ou deux questions précises. En pareil cas, nous nous rendons à Ottawa afin de rencontrer à tout le moins le haut fonctionnaire qui s'occupe précisément de la question que nous soulevons. Nous avons habituellement affaire tantôt à M. Short, tantôt à M. Morris, tantôt à M. Poddar et tantôt à M. Jenkins.

**Le sénateur Godfrey:** Tentez-vous de rencontrer le ministre des Finances ou ses représentants, s'occupent-ils de lui transmettre toutes vos questions?

**M. Gilchrist:** Cette année nous avons effectivement invité le ministre des Finances ainsi que son sous-ministre, mais ils n'ont malheureusement pas été en mesure d'assister à nos rencontres.

**Le sénateur Walker:** Ont-ils déjà assisté à celles-ci?



[Text]

**Mr. Gilchrist:** We had a practice, some years ago, of holding breakfast meetings with the Minister of Finance, but I do not believe that we have been able to do so for at least five or six years.

**Mr. Cantor:** When we meet with Revenue Canada, the delegation is almost invariably headed by the Deputy Minister of Revenue for Taxation, but that has generally not been the case with the Department of Finance.

**Senator Godfrey:** Are you referring to Mr. Stewart, the Deputy Minister of Finance? There is not more than one Deputy Minister of Finance, is there?

**Mr. Cantor:** No.

**Senator Godfrey:** So you did not get a chance to speak with Mr. Stewart either?

**Mr. Gilchrist:** He was also busy this year.

**Senator Godfrey:** He was too busy to meet with you.

**The Chairman:** Mr. Cantor, as you state, you feel strongly that Resolution 14 should be withdrawn but, if it were withdrawn would you not still face the potential of the real purpose of the introduction of this appearing in proposals to tax foreign investment next year?

**Mr. Cantor:** That is an issue that we believe must be discussed. We are prepared to discuss it, and we are hoping that the proposed changes to the budget process will provide us with the scope to do so. Notwithstanding the rather precipitous action that arose in a number of areas in this budget, we have always found that at the working level we have had excellent relations with tax policy officers and the Department of Finance, and have had reasonable opportunities to discuss issues with them.

**The Chairman:** Mr. Cantor, this is a fair equity budget. How would you relate equity to the problems you see in this budget?

**Mr. Cantor:** Are you now speaking, Mr. Chairman, considerably more generally than section 17(3)?

**The Chairman:** No, but is there only one to look at? You know, one swallow does not a summer make.

**Mr. Cantor:** Let me try to answer that specifically first on behalf of the institute and, secondly, generally not on behalf of the institute. Specifically first, there are no doubt some equity issues that specifically relate to section 17(3) and how it is treated. We think we can get at those issues best in the context of the overall principles of tax policy, of which equity is one, by having a discussion of the whole area of foreign investment and the effect of varying tax treatments on it.

In a more general sense and not on behalf of the institute, there are issues of inequity in the Income Tax Act. I do not think anyone could deny that. This budget definitely sought to deal with a number of them. It is not unreasonable that those issues be addressed, but we have two general problems. Firstly,

[Traduction]

**M. Gilchrist:** Nous avions l'habitude, il y a quelques années d'organiser des petits déjeuners avec le ministre des Finances, mais depuis au moins cinq ou six ans cela n'a pas été possible.

**M. Cantor:** Lorsque nous rencontrons des représentants de Revenu Canada, c'est presque toujours le sous-ministre de la politique de l'impôt qui dirige la délégation, ce qui n'est pas généralement le cas avec le ministère des Finances.

**Le sénateur Godfrey:** Voulez-vous parler de M. Stewart, le sous-ministre des Finances? Il n'y a pas plus d'un sous-ministre des Finances?

**M. Cantor:** Non.

**Le sénateur Godfrey:** Vous n'avez pas non plus eu la chance de parler à M. Stewart?

**M. Gilchrist:** Il était également occupé cette année.

**Le sénateur Godfrey:** Il était trop occupé pour vous rencontrer.

**Le président:** Monsieur Cantor, comme vous le dites vous croyez fermement qu'il faudrait supprimer la résolution n° 14, mais le cas échéant, ne craignez-vous pas que cette résolution apparaisse sous une autre forme l'an prochain dans les propositions relatives à l'imposition des investissements étrangers.

**M. Cantor:** Nous sommes d'avis que cette question doit faire l'objet de discussions. Nous sommes disposés à le faire et nous espérons que les modifications proposées au processus budgétaire nous le permettront. Malgré les mesures assez précipitées qui ont dû être prises à l'égard de certains points de ce budget, nous avons toujours trouvé qu'il était très facile de travailler avec les spécialistes de la fiscalité et les représentants du ministère des Finances et les occasions n'ont pas manqué de discuter de ces questions avec eux.

**Le président:** Monsieur Cantor, il s'agit d'un budget équitable. Comment pouvez-vous parler de justice compte tenu de tous les problèmes que suscite le budget?

**M. Cantor:** Parlez-vous maintenant, monsieur le président, de l'ensemble du budget et non uniquement du paragraphe 17(3)?

**Le président:** Non, mais il n'y a qu'une façon de l'aborder. Vous savez, une hirondelle ne fait pas le printemps.

**M. Cantor:** Permettez-moi d'essayer de répondre précisément à cette question, tout d'abord au nom de l'Institut et ensuite de façon générale. Tout d'abord pour être précis, il n'y a pas de doute qu'en ce qui concerne le paragraphe 17(3), on se pose des questions quant à la justice et à la façon dont on le traite. Nous croyons que la meilleure façon d'aborder ces questions dans le contexte de l'ensemble des principes de la politique fiscale, dont la justice, c'est de discuter de toute la question des investissements étrangers et de la répercussion des divers traitements fiscaux qui leur sont appliqués.

Dans un sens plus général, à mon avis, la Loi de l'impôt sur le revenu comporte des injustices. Je ne crois pas que quiconque puisse le nier. Ce budget tente manifestement de s'attaquer à un certain nombre d'entre elles. Il n'est pas déraisonnable qu'on le fasse, mais deux problèmes se posent.

[Text]

in respect of a number of issues—and we will address some of those today—we think the analysis is wrong. Secondly, in respect of a number of other issues, the approach cannot be denied, but we think that the timing was most inappropriate and that the speed with which they were introduced also prevented us from having an opportunity to examine both the issues of equity and timing.

**Senator Godfrey:** You mentioned that accounts receivable should be accounted, which is the same as a loan. I remember companies used to make a practice of, instead of loaning, building up a big accounts receivable, and then if their subsidiary went broke, they tried to claim that as an income deduction because they said they could not collect the accounts receivable out of a capital loss. The department used to argue about that. That would be one incentive for doing that, and I can understand why that should be examined.

**Mr. Cantor:** Yes, that is a point that should be examined.

**Senator Godfrey:** I do not see why—because it was so obvious when Mr. Short came back questioning yesterday the broader implications—they should take this little bite of it at this particular minute.

**The Chairman:** I think we have probed as deeply as we need on this particular subject. The next item you have in your statement to the minister is real estate costs relating to Resolution No. 15.

**Mr. Gilchrist:** We were quite surprised at how the proposal in Resolution 15 tended to grow. Our initial impression on reading the budget and statements contained therein was that this was a measure related to stopping the loopholes, especially in connection with the MURB tax shelters, that made the Minister of Finance lose sleep. It soon became apparent that the capitalization of soft costs incurred with respect to the construction of real property could have broader applications in the context of industrial and commercial facilities constructed by corporate owner-users and we saw a number of potential problems that would arise.

First, consider the administrative problems of allocating interest costs among buildings, equipment and land, especially if the borrowings were not project specific. Secondly, the proposal would convert deductible interest expense under current legislation into non-deductible capital to the extent that interest expense was allocated to land. The consequence of this would, of course, be an increase in the after-tax cost of industrial facilities—a point that could weigh heavily on project internal rates of return. Thirdly, to the extent that soft costs, such as interest, were deferred as capital costs, this would be a further overall increase in the cost of industrial facilities.

[Traduction]

Premièrement, en ce qui concerne un certain nombre de questions—et nous en traiterons quelques-unes aujourd'hui, nous croyons que l'analyse est erronée. Deuxièmement, en ce qui concerne d'autres questions, la démarche est valable, mais nous croyons que le moment était très mal choisi. De plus la vitesse à laquelle ces modifications ont été présentées nous a empêchés de nous pencher et sur la question de justice et sur celle du choix du moment.

**Le sénateur Godfrey:** Vous avez dit que les comptes—clients devraient être comptabilisés, ce qui correspond à un prêt. Je me rappelle que des sociétés avaient pris l'habitude, au lieu de consentir des prêts, de constituer de gros comptes-clients et, lorsque leur filiale devenait complètement à sec, de tenter de réclamer ce montant comme déduction, soutenant qu'elles ne pouvaient recouvrer les créances sur une perte en capital. Le ministère protestait. Il s'agit là d'un avantage et je comprends pourquoi il faudrait s'y arrêter.

**M. Cantor:** Oui, c'est un point qu'il faudrait étudier.

**Le sénateur Godfrey:** Je ne vois pas pourquoi—parce que c'était tellement évident lorsque M. Short est revenu à la charge hier en contestant les répercussions plus vastes—ils devraient en cet instant précis sauter sur cette petite occasion.

**Le président:** Je crois que nous avons poussé le plus loin que nous pouvions nos investigations à ce sujet. Le point suivant dont vous traitez dans votre déclaration au ministre concerne les coûts relatifs à des biens immobiliers; il s'agit de la résolution n° 15.

**M. Gilchrist:** Nous avons été très surpris de la façon dont la proposition contenue dans la résolution n° 15 avait tendance à prendre de l'importance. Notre première impression, lorsque nous avons lu le budget et les déclarations qu'il contenait, fut qu'il s'agissait d'une mesure visant à supprimer les échappatoires, surtout les abris fiscaux que constituent les IRUM, qui ont fait perdre le sommeil au ministre des Finances. Nous nous sommes bien vite aperçu que la capitalisation des frais annexes engagés pour la construction de biens immeubles pourrait avoir des répercussions plus grandes dans le cas des installations industrielles et commerciales construites par des propriétaires-usagers constituées en société et nous nous sommes alors rendus compte du nombre de problèmes que cela pourrait éventuellement soulever.

Premièrement, songez aux problèmes administratifs de la répartition des coûts d'intérêt entre les immeubles, l'équipement et le terrain, surtout si les emprunts n'ont pas été effectués à l'égard d'un projet précis. Deuxièmement, en vertu de la proposition, les frais d'intérêt déductibles aux termes de la loi actuelle deviendraient un capital non déductible dans la mesure où ceux-ci étaient imputés au terrain. L'adoption de cette résolution aurait pour conséquences, il va sans dire, d'accroître le coût après impôts des installations industrielles—point qui pourrait peser lourd sur les taux de rendement internes du projet. Troisièmement, dans la mesure où les frais annexes, par exemple l'intérêt, ont été reportés comme coûts en capital, cela augmenterait encore davantage le prix des installations industrielles.



*[Text]*

Accordingly, we recommended that this motion be withdrawn. There was a further anomaly with regard to it as well, and that was an exclusion provided for which we could not determine any rationale. An exclusion was provided from the application of the soft cost proposals for corporations whose principal business was the leasing or rental of real property. You mentioned earlier that you talked to people from the automobile leasing industry. They were not similarly blessed with an exclusion from the CCA proposals either, but yet one appeared in this area.

We could see that this extended application would be a significant revenue raiser. It was not heralded as such in the budget estimates, but when you consider current rates of interest and other incurred costs which, heretofore, have been treated as currently deductible during the construction period of industrial and commercial facilities, you can appreciate that costs to taxpayers would be considerable to the extent that deductions were permanently forgone for soft costs allocated to land, or significantly deferred to the extent that they were allocated to capital costs.

**Mr. Gillespie:** Mr. Chairman, we are just looking up the estimated revenue impact of the changes with respect to soft costs. As they relate to individuals only, the revenue effect would be nil in 1982-83 and \$10 million in each of the following years. I do not see any estimate in respect of corporations. Have any figures been supplied to the witnesses?

**Mr. Gilchrist:** No. We have not done any detailed study; however, reviewing the estimates you can, of course, assume, in conjunction with the words in the budget statement, that the impact they are showing there relates only to estimates concerning MURBs, since it only affects individuals.

**The Chairman:** MURBs have a short life under the budget.

**Mr. Gilchrist:** They do. The absence of an estimate as to the extent to which this would produce revenue from the corporate sector, leads us to believe either that they seriously underestimated this revenue impact, or did not intend this soft cost proposal to be extended to cover the construction of industrial and commercial facilities by corporate owner-users at the time they drafted the budget.

**The Chairman:** When I asked Mr. Short yesterday how big was big, when he was talking about an item that would produce a large amount of revenue, he used the expression, "A substantial amount". If we accept that it is difficult to find any revenue that would flow to the government, we have to accept that when you have to face up to a deficit that is a pretty terrible situation. If you do not have that revenue, then the question I addressed on the first item that Mr. Cantor discussed still applies here. What appears to be the purpose, or the public interest need, or the government need, for the introduction of these measures? Is it equity in taxation, or what?

*[Traduction]*

Nous recommandions donc que cette résolution soit supprimée. Cette résolution comportait une autre anomalie et il s'agissait d'une exception pour laquelle nous ne pouvions trouver aucune justification. On prévoyait exclusion de l'application de cette disposition relative aux frais annexes les sociétés dont l'activité principale était le crédit-bail ou la location de biens immeubles. Vous avez dit plus tôt que vous aviez parlé à des représentants de l'industrie de crédit-bail automobile. Ils n'ont malheureusement pas obtenu la même exclusion à l'égard de la déduction pour amortissement, mais ils en ont cependant obtenu une dans ce domaine.

Nous nous rendions compte que cette mesure permettrait de produire des recettes importantes. Cela n'a pas été annoncé en termes clairs dans les prévisions budgétaires, mais lorsque vous songez aux taux d'intérêt actuels et aux autres frais engagés lesquels, jusqu'à maintenant, ont été considérés comme des frais déductibles pendant la période de construction des installations industrielles et commerciales, vous pouvez vous rendre compte que les coûts pour le contribuable seraient considérables dans la mesure où les déductions étaient constamment reportées pour les frais annexes imputés aux fonds de terre ou reportées sensiblement au point qu'ils étaient imputés aux coûts en capital.

**M. Gillespie:** Monsieur le président, nous étudions simplement l'effet prévu sur les recettes des modifications apportées aux frais annexes. Comme ils ne concernent que des particuliers, l'effet serait nul en 1982-1983 et de \$10 millions pour chacune des années suivantes. Je ne vois aucune prévision pour les sociétés. A-t-on fourni des chiffres aux témoins?

**M. Gilchrist:** Non. Nous n'avons procédé à aucune étude détaillée; toutefois, en examinant les prévisions vous pouvez supposer, selon ce qui est dit dans le budget, que l'effet dont elles font état ne concerne que les prévisions pour les immeubles résidentiels à unités multiples; cette résolution ne touche que les particuliers.

**Le président:** Les IRUM ont la vie courte dans le budget.

**M. Gilchrist:** Oui. L'absence de prévision quant à l'effet que cela aurait sur les recettes provenant des sociétés, nous porte à croire ou qu'ils ont énormément sous-évalué, cet effet sur les recettes ou qu'au moment où ils ont préparé le budget, ils n'avaient pas l'intention que cette proposition concernant les frais annexes englobe éventuellement la construction d'installations industrielles et commerciales par des propriétaires-usagers constitués en société.

**Le président:** Quand j'ai demandé à M. Short hier ce qu'il entendait par important, lorsqu'il parlait d'une question qui allait créer des revenus importants, il a utilisé l'adjectif «considérable». Si nous admettons qu'il est difficile pour le gouvernement de se créer des recettes, il faut admettre également que lorsque vous devez faire face à un déficit, la situation est très grave. Si vous ne disposez pas de ces revenus, la question que j'ai posée à l'égard du premier point dont a parlé M. Cantor, s'applique toujours ici. Que semble être l'objectif, l'intérêt du public ou du gouvernement, en ce qui concerne l'introduction de ces mesures? Peut-on parler de justice du système fiscal ou quoi?



[Text]

**Mr. Gilchrist:** We had similar difficulties with regard to trying to define the need for moving away from this proposal, which, although there was no revenue estimate with regard to it stated in the budget working papers, we feel strongly that it would be a large revenue raiser. Since it would be a large revenue raiser, as a consequence it would be a cost to corporate taxpayers which would be significant.

**The Chairman:** At a time when the particular industries affected would be having difficulties with cash flow and the provision of capital money.

**Mr. Gilchrist:** Yes. This proposal would clearly increase the costs of industrial and commercial facilities to corporate taxpayers at this time, when one would hope that some thought would be given to encouraging capital investment, not discouraging it.

**Mr. Birk:** Mr. Gilchrist, what is the present situation with regard to a corporation constructing commercial property for its own use? Is it not the case that a company at the present time can elect in fact to follow the route of capitalizing its interest charges, for instance, during construction, through a special provision under the act, while the new provision, in fact, would force it to capitalize, rather than electing to do so?

**Mr. Gilchrist:** That is correct.

**Mr. Gillespie:** I just want to clarify the conclusion that Mr. Gilchrist wishes to achieve. I believe he suggested earlier that Resolution 15 be withdrawn in its entirety, whereas, in the submission, on page 6, he simply asks that Resolution 15 be made clear so that it does not apply to taxpayers who construct buildings for use in their business, which is a much more limited conclusion.

**Mr. Gilchrist:** Yes. I am sorry. I should have modified my views. What we are recommending is that its application should be limited in order to ensure that it will not apply to industrial and commercial facilities of corporate taxpayers.

**Mr. Gillespie:** So you would stand by your earlier conclusion.

**Mr. Gilchrist:** Yes; we, being a group of corporate tax executives, did not look at it from the point of view of the individual taxpayers, who might be MURB investors.

**The Chairman:** If the MURB investors wanted some extension of protection over and above what was granted them shortly after the budget night, they would have to come forward as individuals. You are not speaking on their behalf.

**Mr. Gilchrist:** No.

**The Chairman:** I think we can move on now to the next item, which you will find starting at the bottom of page 6. The heading is, "Restricted Interest Expense, Resolution 23." Who is going to deal with that?

**Mr. Cantor:** Mr. Chairman, that is one of the subjects I am called on to deal with.

I wonder if I might do two things at this time. The first would be to deal in a summary fashion with the restricted interest expense, while the second would be to change our

[Traduction]

**M. Gilchrist:** Nous avons éprouvé les mêmes difficultés lorsque nous avons tenté de définir le besoin d'abandonner cette proposition qui, bien que les documents budgétaires ne fassent mention d'aucun effet sur les revenus, générerait, nous en sommes convaincus, des revenus importants et, partant, occasionnerait aux contribuables constitués en société de grosses dépenses.

**Le président:** Au moment où les industries touchées auraient des difficultés à maintenir leur marge d'autofinancement et à obtenir des capitaux.

**M. Gilchrist:** Il n'y a pas de doute que cette proposition aurait pour effet d'accroître les coûts des installations industrielles et commerciales pour les contribuables constitués en société alors qu'on devrait normalement s'attendre à ce qu'on songe à encourager l'investissement et non le contraire.

**M. Birk:** Monsieur Gilchrist, que se passe-t-il lorsqu'une société construit un immeuble commercial pour son propre usage? Une société ne peut-elle pas à l'heure actuelle choisir de capitaliser ses frais d'intérêt, par exemple, pendant la construction en invoquant une disposition spéciale de la loi alors que la nouvelle disposition l'obligerait de fait à capitaliser sans lui en laisser le choix?

**M. Gilchrist:** C'est exact.

**M. Gillespie:** Je veux simplement éclaircir la conclusion à laquelle veut en venir M. Gilchrist. Je crois qu'il a laissé entendre plus tôt qu'il faudrait supprimer entièrement la Résolution n° 15 alors que dans son mémoire, à la page 6, il demande simplement qu'on précise celle-ci de manière qu'elle ne s'applique pas aux contribuables qui construisent pour leur propre usage, ce qui est plus restrictif.

**M. Gilchrist:** Oui. Je suis désolé. J'aurais dû préciser. Ce que nous recommandons c'est de limiter son application aux installations industrielles et commerciales des contribuables constitués en société.

**M. Gillespie:** Vous vous en tenez donc à votre première conclusion.

**M. Gilchrist:** Oui. Comme nous représentons des sociétés nous n'avons pas étudié la question du point de vue des contribuables qui pourraient avoir investi dans des immeubles résidentiels à unités multiples.

**Le président:** Si ces investisseurs voulaient obtenir encore plus de protection qu'il n'avait d'abord été prévu peu après la présentation du budget, il faudrait alors qu'ils présentent des doléances comme particuliers. Vous ne parlez pas en leur nom.

**M. Gilchrist:** Non.

**Le président:** Je crois que nous pouvons maintenant passer au point suivant que vous trouverez au bas de la page 6 du mémoire. Il s'agit des «frais d'intérêt restreints», qui font l'objet de la résolution n° 23. Qui va traiter de ce sujet?

**M. Cantor:** Monsieur le président, il s'agit d'un des sujets qu'on m'a demandé de traiter.

Je pourrai peut-être faire deux choses en même temps. Il s'agirait tout d'abord de traiter brièvement des frais d'intérêt restreints et de modifier ensuite l'ordre de présentation de

[Text]

order of presentation thereafter so that we can move directly to the issue of the half year convention, which is a matter of considerable concern to us.

**The Chairman:** I suppose you might open by developing the restricted interest expense. Perhaps that needs to be expanded a little bit.

**Mr. Cantor:** Senators will recall that the budget provision proposed that interest expense on money borrowed by individuals, or partnerships, in order to earn income from property, be restricted to the income from property for the year. The Tax Executives Institute then raised a number of specific concerns in respect of this and made a number of proposals. We were concerned about the fact that these provisions would impair Canadian capital markets; we were concerned about bridging provisions for individuals who had made investment decisions and now were faced with changed rules; we were concerned about the lack of any grandfathering. We raised the question of whether or not capital gains might be included. We proposed a *de minimis* rule of \$10,000, and we addressed the subjects of MURB limits and past service contributions. The December 18 budget modifications did make a number of changes in this area. We are conscious of the fact that there are serious deficit problems that are being faced by the officers in the Department of Finance, who are seeking to resolve this issue, and feel generally that the December 18 modifications were a compromise. That is not to say that we were thoroughly comfortable, but felt that the amendments that had been proposed did represent a compromise and that we at least ought not to make further representations on this subject.

**Mr. Gillespie:** What do you mean by "deficit problems" faced by Finance officials?

**Mr. Cantor:** The deficit faced by the Government of Canada. I was not seeking to refer to the shortage of officers in the department.

**Mr. Gillespie:** But this is not an issue that is designed to raise a lot of revenue for the federal government. I stand corrected.

**Mr. Cantor:** I am not aware of any recalculations conducted by Department of Finance officials after the December 18 modifications, and how those modifications would affect their budget projections. One suspects that the issue has been resolved in such a way that the deficit-limiting intentions of this provision have now been restricted in the manner of the interest expense itself, and that what we now have is a provision which deals with what they perceive as substantial inequities.

**Mr. Birk:** Mr. Cantor, item (d) on page 7 of your brief refers to an exemption for interest on loans to acquire a residential rental building outside Canada. What is envisaged here to be excluded from this provision? Is that the Florida condominium type?

[Traduction]

manière à traiter tout de suite de la règle de la demi-année, un point qui nous intéresse tous considérablement.

**Le président:** Vous pourriez commencer par traiter des frais d'intérêt restreints. Il y aurait peut-être lieu de donner quelques précisions.

**M. Cantor:** Les sénateurs se rappelleront qu'il était prévu dans les documents budgétaires que les frais d'intérêt sur les prêts consentis à des particuliers ou des sociétés pour gagner un revenu tiré de biens acquis, soient déductibles jusqu'à concurrence du revenu tiré de ces biens pour l'année. Le Tax Executives Institute a soulevé un certain nombre de points précis concernant cette façon de procéder et a fait un certain nombre de propositions. Nous nous préoccupons du fait que ces dispositions affaibliraient le marché canadien des capitaux; nous nous inquiétons des dispositions transitoires à l'intention des particuliers qui avaient décidé d'investir et pour qui les règles étaient maintenant modifiées; nous nous inquiétons qu'il n'y ait aucune clause de protection. Nous avons demandé si les gains en capital pourraient être inclus. Nous avons proposé une règle *de minimis* de 10 000\$ et nous avons abordé les questions des limites imposées quant à l'acquisition d'immeubles résidentiels à unités multiples ainsi que les contributions aux régimes de pension. Les modifications budgétaires du 18 décembre ont apporté un certain nombre de changements à cet égard. Nous sommes conscients des graves problèmes de déficit avec lesquels sont aux prises les représentants du ministère des Finances qui tentent de les résoudre et estiment en général que les modifications du 18 décembre constituaient un compromis. Cela ne veut pas dire que nous nous trouvions dans une position tout à fait confortable. Ceux-ci ont en effet estimé que les modifications proposées constituaient un compromis et que nous ne devrions pas du moins présenter d'autres doléances à ce sujet.

**M. Gillespie:** Qu'entendez-vous par «problèmes de déficit» auxquels sont aux prises les représentants des Finances?

**M. Cantor:** Le déficit que doit renflouer le gouvernement du Canada. Je ne veux pas parler d'une pénurie de fonctionnaires au ministère.

**M. Gillespie:** Mais cette modification ne vise à assurer des revenus importants au gouvernement fédéral. Je reconnais mon erreur.

**M. Cantor:** Je ne suis au courant ni d'un nouveau calcul effectué par les représentants du ministère des Finances après les modifications du 18 décembre ni de l'effet que celle-ci pourrait avoir sur leurs prévisions budgétaires. On suppose que la question a été résolue en fixant une limite pour la déduction des frais d'intérêt déductibles. Nous nous retrouvons maintenant avec une disposition traitant de ce qu'ils considèrent de graves injustices.

**M. Birk:** Monsieur Cantor, vous faites allusion dans votre mémoire au paragraphe d) à la page 7 d'une exemption d'intérêt à l'égard des emprunts destinés à l'achat d'un immeuble à logements situé à l'extérieur du Canada. De quel immeu-



[Text]

**Mr. Cantor:** I believe it is safe to say that after our discussions with officials of the Department of Finance, we backed away from any support for that provision.

**The Chairman:** That is item (d)?

**Mr. Cantor:** That is correct.

**Mr. Gilchrist:** Actually this was also in the area of a change in tax policy. Again, we represent a broad membership, and we feel it is incumbent upon us to put forward views that are strongly held by a number of our members. In this specific example, you may recall that a few years ago the problem concerning withholding tax on mortgages with Florida banks was dealt with and an exemption provided. That could be construed perhaps as a government policy favouring investment in these arrangements to some extent, and to the extent that people acted upon it, made commitment—such as acquiring these foreign condominiums, which are also income producing properties—in a fashion that these appeared to be encouraged by the clarification of the withholding tax status, they received a rather rude shock with this budget proposal, to find out that their interest expense had now been limited. Obviously it would be strange to put in a provision that would exclude the application of the restricted interest expense rules with regard to foreign investments without also grandfathering committed Canadian investments.

**The Chairman:** We will proceed to the next item. Starting at the bottom of page 7, there is Capital Gains and Other Reserves". That is dealt with in Resolution number 31.

**Mr. Gilchrist:** It was interesting to note that recently the Treasurer of Ontario, in his budget, specifically chose not to follow the federal proposal with respect to capital gains and other reserves. Also this is an area where we feel that only modest relief was provided by the December 18 budget modifications, and we still have a number of outstanding issues, the first being that no reserves are allowed for taxpayers selling inventory on an instalment basis. We feel that instalment sales in the retail sector recognize the fact that purchasers of cars, white goods, furniture and other costly necessities cannot always pay cash and therefore must spread the payments over time.

The concept of a tax deductible reserve for instalment sales is also a long-standing tax policy in Canada, dating back to the 1948 Income Tax Act. It is also a feature of most other tax systems in developed countries. We feel that eliminating the reserve will strain cash flows with consequent cost increases, as increased taxes are paid with respect to the profits that remain receivable and have not been realized in cash.

[Traduction]

ble s'agit-il précisément? Du type d'immeubles en copropriété que nous retrouvons en Floride?

**M. Cantor:** Je crois pouvoir dire qu'après en avoir discuté avec les représentants du ministère des Finances nous avons refusé d'appuyer cette disposition.

**Le président:** Il s'agit du paragraphe d)?

**M. Cantor:** C'est exact.

**M. Gilchrist:** Il s'agissait en réalité une fois de plus d'un changement ayant trait à la politique fiscale. Je le répète nous représentons un grand nombre de membres et nous estimons qu'il nous incombe d'exposer des points de vue que partagent un certain nombre d'entre eux. Dans ce cas précis, vous vous rappellerez peut-être qu'on a réglé il y a quelques années le problème concernant la retenue de l'impôt sur les hypothèques contractées auprès des banques de Floride et qu'une exemption a été prévue. Cela pourrait être interprété comme une politique gouvernementale favorisant l'investissement dans ces domaines dans une certaine mesure et dans la mesure où les gens ont réagi, ont pris des engagements—par exemple en achetant ces immeubles en copropriété à l'étranger, immeubles générant des revenus—d'une manière qui a alors semblé être encouragée par les éclaircissements qui ont été apportés à cette retenue de l'impôt; ces personnes ont été plutôt retournées d'apprendre que ces propositions budgétaires imposent une limite aux frais d'intérêt déductibles. Il serait de toute évidence étrange d'adopter une disposition qui exclurait les investissements étrangers de l'application de la règle concernant des frais d'intérêt restreints sans protéger également les engagements financiers canadiens.

**Le président:** Nous passons maintenant au point suivant. Au bas de la page 7, il est question des gains de capital et des réserves. Il s'agit de la résolution n° 31.

**M. Gilchrist:** Il est intéressant de remarquer que récemment le ministre des Finances de l'Ontario, dans son budget, a précisément jugé bon de ne pas suivre l'exemple du gouvernement fédéral en ce qui concerne les gains en capital et les autres réserves. Il s'agit là d'un autre secteur où nous estimons que les modifications budgétaires du 18 décembre n'ont apporté qu'un faible allègement. Il reste encore un certain nombre de questions en suspens, la première étant que les contribuables, qui vendent un stock à tempérament ne peuvent se constituer de réserves. Nous croyons que la vente à tempérament dans le secteur de la vente au détail reconnaît le fait que les acheteurs de voitures, de gros appareils électro-ménagers, de meubles et autres biens coûteux de première nécessité, ne sont pas toujours en mesure de payer comptant et doivent en l'occurrence étaler les paiements.

L'idée d'une réserve déductible d'impôt pour les ventes à tempérament est également une très ancienne politique fiscale au Canada remontant à la Loi de l'impôt sur le revenu de 1948. On la retrouve également dans la plupart des autres systèmes fiscaux des pays industrialisés. Nous estimons que la suppression de cette réserve étirera à la limite les marges brutes d'autofinancement et, partant, des hausses de coûts, des impôts plus élevés étant exigés à l'égard des profits qui restent récupérables et n'ont pas encore été réalisés.



*[Text]*

Also the budget modification provided a rather limited five-year reserve proposal. But this was only with respect to sales of capital properties. This reserve proposed in respect of capital gains will be insufficient in circumstances where the terms of payment extend beyond five years.

Our final concern with regard to this proposal is that the treatment of proceeds received by the vendor first as profit, and only thereafter, as a return of capital is inconsistent with the administration of the reserve provisions under previous legislation. It is also a rather unreasonable presumption that where an item is sold the proceeds do not represent a pro rata return of profit and capital.

**The Chairman:** Mr. Gilchrist, we were told by departmental officials that in dealing with this capital cost allowance they had looked at all the elements that enjoy the capital cost allowance in what they might call the class of 30 per cent. There are many different elements in that class. I believe it was suggested to the officials that possibly that sort of classification was not realistic, in the sense that, for instance, the auto leasing people in the automobile industry are in a particularly distressed state, and our evidence showed, for instance, that those in auto leasing suffer from a real problem regarding cash flow. Of course, a 50 per cent reduction in the first year on the new cars would seriously affect their cash flow. That was the evidence. We were also told that in the auto leasing business the purchase of cars is spread over the year, whereas individuals and some dealers perhaps may purchase their cars in one particular period, for example, toward the end of the year.

These were examples that were cited to impress us that the industries affected in this 30 per cent category were not being severely hampered. What is your view of splitting that class of 30 per cent write-off between those elements that are specifically affected in the market place and those that are not so specifically and almost instantly adversely affected?

**Mr. Gilchrist:** I think that the proposal will have equal application to and, therefore, an equal effect on all taxpayers. You could get into a lot of difficult value judgments in attempting to distinguish between the variety of items included in the 30 per cent class.

**The Chairman:** The departmental officers added that they were aware, for instance, that the auto leasing people spread their purchases over the year. That is one element that distinguishes that industry from many of the others in the "class of 30" as I call it. The other thing is that the automotive industry certainly reflects the 30 per cent write-off almost immediately in the market. Those facts, I take it, would not be difficult to establish.

Let us assume that those facts could be established. Since you are more or less the public defender of all other taxpayers

*[Traduction]*

La modification budgétaire prévoyait également une réserve plutôt limitée de 5 ans. Cela ne concernait toutefois que les ventes de biens en immobilisation. Cette réserve proposée à l'égard des gains en capital serait insuffisante lorsque les modalités de paiement dépassent 5 ans.

Ce qui nous inquiète en dernier ressort concernant cette proposition c'est que le traitement du produit obtenu par le vendeur à titre de profit tout d'abord et seulement par la suite à titre de rendement de capital, va à l'encontre de l'application des dispositions de la loi antérieure concernant la réserve. Il est également assez déraisonnable de supposer que lorsqu'un article est vendu, le profit brut de celle-ci ne représente pas le rendement proportionnel des bénéfices et du capital.

**Le président:** Monsieur Gilchrist, des représentants du ministère nous ont dit que dans le cas de cette déduction pour amortissement ils avaient vérifié tous les éléments auxquels s'applique cette déduction, ce qu'ils pourraient appeler la catégorie des 30 p. 100. Cette catégorie comporte une kyrielle d'éléments. Je crois qu'on a semblé indiquer aux représentants qu'il se pouvait que ce classement n'ait pas été réaliste en ce sens que, par exemple, les sociétés de crédit-bail automobile se trouvent dans une position assez précaire et les témoignages ont démontré, par exemple, que l'industrie du crédit-bail automobile est aux prises avec un véritable problème en ce qui concerne sa marge d'autofinancement. Il va sans dire qu'une réduction de 50 p. 100 la première année à l'égard des nouvelles voitures aurait un effet tout à fait désastreux sur leur marge d'autofinancement. C'est ce qu'on nous a dit. On nous a également dit que les sociétés de crédit-bail étalent l'achat de voitures sur toute l'année tandis que les particuliers et certains concessionnaires achètent leurs véhicules à une certaine période, par exemple vers la fin de l'année.

Il s'agit d'exemples qu'on nous a fournis pour nous donner l'impression que les industries touchées dans cette catégorie des 30 p. 100 n'étaient pas très gênées. Que pensez-vous de l'idée de répartir cette catégorie des 30 p. 100 entre les éléments qui sont plus particulièrement touchés sur le marché et ceux qui ne sont pas aussi précisément et presque instantanément défavorablement touchés?

**M. Gilchrist:** Je crois que la proposition s'appliquera également et aura le même effet sur tous les contribuables. Il pourrait arriver que vous deviez porter une longue suite de difficiles jugements de valeur en tentant de faire une distinction entre les divers produits inclus dans la catégorie de 30 p. 100.

**Le président:** Les représentants du ministère ont ajouté qu'ils savaient, par exemple, que les sociétés de crédit-bail étalaient leurs achats sur toute l'année. Il s'agit d'un des éléments qui distinguent cette industrie de nombreuses autres qui tombent dans cette catégorie des 30 p. 100 comme je l'appelle. L'autre point c'est que l'industrie de l'automobile traduit assurément cet amortissement de 30 p. 100 presque immédiatement sur le marché. Ces faits, je suppose, ne seraient pas difficiles à établir.

Supposons qu'ils peuvent être établis. Puisque vous vous faites plus ou moins le défenseur de tous les autres contribuables

[Text]

on this point, what objections would you have to such a treatment?

**Mr. Gilchrist:** I would suggest that these tax proposals, to the extent they strain cash flows, will also increase costs. To the extent possible, and it is becoming increasingly more difficult these days, corporate taxpayers that are affected will attempt to pass on these increased costs to consumer.

**The Chairman:** But if those who are adversely affected by the cash flow have to look elsewhere to raise the money in today's interest market, some of them will fall by the wayside.

**Mr. Cantor:** I wonder if we might expand this topic by an example outside the automobile industry and at some risk to me as a lawyer engaging in accounting. Let us take, for example, the circumstances as we understand them that would arise in connection with the half-year convention on assets claimed in the class for manufacturing and processing that provides for a rapid write-off. Prior to the budget when a company purchased an asset for, let us say, \$1 million and had an effective tax rate of 50 per cent, it could claim one half of that \$1 million purchase in the first year as a capital cost allowance or \$500,000 which would yield a tax saving or reduction in that year of 50 per cent of that amount, or \$250,000. So the effect in year one of the \$1 million saving under the rules prior to the budget was \$250,000. A similar amount could be claimed the second year with the remaining \$500,000 deduction yielding an additional tax saving of \$250,000. The net tax savings over the two years is \$250,000 in the first year and the same amount in the second year.

**The Chairman:** But you are using the 50 per cent write-off. You are doing exactly what the departmental officials were trying to do with us. That is, given the particular item and the discussion under the class of 30 per cent, they began citing examples at 50 per cent. They did not jell.

**Mr. Cantor:** The reason that we are seeking to raise the 50 per cent example is to demonstrate that the issue is of widespread concern in the corporate sector and that for the companies we represent, which do include some of those that come before you, the concerns are, nevertheless, considerably wider than theirs in the sense that we are seeking to represent the implications of these measures for the large corporate taxpayers as a whole. The only reason that I sought to use the rapid write-off class as the example is that that class starkly illustrates the cash flow disadvantage that is derived from the proposed half year convention.

**The Chairman:** Mr. Cantor, it may well be that under the 50 per cent class write-off the deterioration does not go ahead as quickly as the percentage of write-off. It may be that 50 per cent is too high. That is why I was emphasizing the 30 per cent

[Traduction]

bles sur ce point, quelles objections soulèveriez-vous à ce traitement?

**M. Gilchrist:** Je dirais que ces propositions fiscales, dans la mesure où elles réduisent les marges d'autofinancement feront également hausser les coûts. Dans la mesure du possible, et cela devient de plus en plus difficile de nos jours, les contribuables constitués en société touchés par ces mesures tenteront d'en répercuter les coûts sur les consommateurs.

**Le président:** Mais si ceux qui se retrouvent dans une situation difficile en raison de leur marge d'autofinancement doivent chercher ailleurs et emprunter aux taux actuels du marché, il faudra qu'un certain nombre abandonnent la course.

**M. Cantor:** Je me demande si nous ne pourrions pas poursuivre ce sujet en recourant à un exemple qui n'a rien à voir avec l'industrie automobile et qui comporte un certain risque pour moi à titre d'avocat travaillant dans la comptabilité. Prenons par exemple, la situation telle que nous la comprenons qui se présenterait à l'égard de la règle de la demi-année pour les actifs réclamés dans la catégorie de la fabrication et de la transformation prévoyant un amortissement rapide. Avant le budget, lorsqu'une société achetait un bien pour 1 million par exemple, à un taux d'imposition réel de 50p. 100, elle pouvait réclamer la moitié de ce million la première année au titre de déduction pour amortissement ou \$500,000 ce qui constituait pour elle, pour cette année un dégrèvement fiscal de 50p. 100 de ce montant ou \$250,000 de cette première année, l'épargne sur 1 million avant que ces modifications ne soient acceptées, était de \$250,000. Le même montant pouvait être réclamé la deuxième année à l'égard des autres \$500,000 de sorte que le contribuable avait de nouveau droit à un dégrèvement de \$250,000. L'économie fiscale nette sur les deux ans est donc de \$250,000 la première année et du même montant la deuxième année.

**Le président:** Mais vous recourez à l'amortissement de 50p. 100. Vous faites exactement ce que les représentants du ministère ont tenté de faire avec nous. C'est-à-dire qu'étant donné ce point particulier ainsi que la discussion à l'égard de la catégorie des 30p. 100, ils ont commencé à citer des exemples tombant dans la catégorie des 50p. 100.

**M. Cantor:** La raison pour laquelle nous tentons de parler de la catégorie des 50p. 100, c'est pour montrer que la question inquiète beaucoup les sociétés et que pour celles que nous représentons, un certain nombre d'entre elles ont comparu devant vous, les préoccupations sont malgré tout beaucoup plus importantes que les leurs en ce sens que nous essayons de faire ressortir les répercussions que ces mesures pourraient avoir sur l'ensemble des contribuables constitués en société importantes. La raison pour laquelle j'ai tenté d'utiliser comme exemple l'amortissement rapide, c'est que c'est le meilleur exemple du désavantage que comporte pour les ressources d'autofinancement la règle de la demi-année proposée.

**Le président:** Monsieur Cantor, il se peut qu'avec cette règle de la demi-année, la marge d'auto financement se laisse distancer par le pourcentage de l'amortissement. Il se peut que 50 p. 100 soit trop élevé. C'est la raison pour laquelle j'ai insisté



## [Text]

write-off and that the market recognizes the 50 per cent write-off. If you buy a car from a dealer and try to sell it back to him a couple of days later, the value is down 30 per cent.

**Senator McIlraith:** May I pick up on the part of your answer where you said the interests you represent were larger than certain of the ones that appeared before us. I presume you were referring to the automobile car leasing representations that come under the 30 per cent write-off. Would it be more accurate to say that the car leasing aspect of this concerning the 30 per cent is a little different because the asset purchased, in fact, depreciates in the marketplace at what appears to be the same rate as the allowable amount?

The departmental officials used a 50 per cent example when we tried to get some information from them relating specifically to the 30 per cent group and, particularly, to the car leasing interests. The departmental officials constantly came back to the 50 per cent group, which is a little different in the sense that the depreciation allowed is not related to the actual decrease in value. That was fixed for a different reason during the war.

Would Mr. Cantor address himself to the 30 per cent group and, particularly, to the automobile or car leasing area rather than using the 50 per cent group to illustrate his answer?

**Mr. Cantor:** Frankly, I do not feel comfortable in addressing that point. I feel that the automobile dealers can address it better. I am not sure that I can help you at all in respect of their particular problem.

**Senator McIlraith:** Is that because you feel it is not an area in which you claim particular knowledge?

**Mr. Cantor:** That is correct.

**Mr. Gilchrist:** Perhaps I can help. The 50 per cent example is very simple to use for illustration purpose because what previously was deducted in two years is now deducted in three years. The extent of the deferral is the proportion for which you are denied a deduction for in year one and which falls into year three. It is easy to measure that impact.

You are quite correct that, in the 30 per cent class, there is a further inequity. The 50 per cent rate is really a two-year write-off. The 30 per cent class is on a diminishing balance basis so the capital cost allowance that you lose in your first year is deferred for such an extended period of time that it has little present value.

**Senator McIlraith:** So they are really two separate points?

**Mr. Gilchrist:** Yes; from that point of view it does fall a lot more harshly on assets in the 30 per cent class.

**Senator Cook:** It is more harsh on cash flow.

## [Traduction]

sur cette amortissement de 30 p. 100 et sur le fait que le marché doit reconnaître l'amortissement 50 p. 100. Si vous achetez une voiture d'un concessionnaire et essayez de la lui revendre deux ans plus tard, elle aura perdu 30 p. 100 de sa valeur.

**Le sénateur McIlraith:** Puis-je reprendre là où vous avez dit que les intérêts que vous représentez sont plus importants que certains de ceux qui ont comparu devant nous. Je suppose que vous faites allusion aux sociétés de crédit-bail qui se voient imposer cet amortissement de 30 p. 100. Ne serait-il pas plus précis de dire que le crédit-bail automobile est un peu différent en raison du fait que le bien acheté perd en fait, de la valeur sur le marché à ce qui semble être le même rythme que le montant autorisé?

Les représentants du ministère ont utilisé un exemple d'amortissement de 50 p. 100 lorsque nous avons essayé d'obtenir plus de renseignements concernant cette catégorie des 30 p. 100 et, plus particulièrement, ces intérêts du crédit-bail automobile. Les représentants du ministère sont constamment revenus à cette catégorie des 50 p. 100 qui est un peu différente en ce sens que l'amortissement permis ne correspond pas à la perte réelle de valeur. Cela avait été fixé pour une raison différente pendant la guerre.

M. Cantor nous parlerait-il de cette catégorie de 30 p. 100 et, particulièrement, du crédit-bail automobile plutôt que de cette catégorie des 50 p. 100?

**M. Cantor:** En toute franchise, je ne crois pas être en mesure de traiter de ce point. Je crois que les concessionnaires automobile sont beaucoup plus désignés pour le faire. Je ne suis pas certain de pouvoir vous aider.

**Le sénateur McIlraith:** Est-ce parce que vous croyez ne pas vous y connaître énormément dans ce domaine?

**M. Cantor:** C'est exact.

**M. Gilchrist:** Je peux peut-être vous venir en aide. Cet exemple de la catégorie des 50 p. 100 est très simple à utiliser parce que le montant que vous déduisiez auparavant sur deux ans est maintenant déduit sur trois. Le montant du report est proportionnel à la déduction à laquelle vous n'avez pas droit la première année mais que vous réclamez la troisième année. Il est facile d'en mesurer l'impact.

Vous avez tout à fait raison lorsque vous dites qu'il y a une autre injustice dans cette catégorie des 30 p. 100. Ce taux de 50 p. 100 est effectivement un amortissement de deux ans. La catégorie des 30 p. 100 fondée sur un solde décroissant de sorte que la déduction pour amortissement que vous perdez la première année est reportée sur une période tellement prolongée qu'elle ne représente pour l'instant aucune valeur.

**Le sénateur McIlraith:** Il y a donc deux points distincts?

**M. Gilchrist:** Oui, ainsi considérée, la mesure s'applique beaucoup plus radicale aux capitaux dans la catégorie de 30 p. 100.

**Le sénateur Cook:** Elle est plus sévère à l'égard des flux de liquidité.



[Text]

**Mr. Gilchrist:** Yes. Everybody has a cash flow effect, but you only catch up to what you were denied in the first year in the 30 per cent class by a 30 per cent deduction to infinity.

**Senator Cook:** Could you give us some examples of the 50 per cent class?

**Mr. Gillespie:** Production equipment; machinery and equipment.

**Senator Cook:** For what?

**Mr. Gilchrist:** For all manufacturers in Canada.

**Mr. Gillespie:** Manufacturing equipment.

**Senator McIlraith:** Would it be fair to say that the 50 per cent class largely arose out of the depreciation allowances or the capital cost allowances originating in the war years or immediate post-war years to accelerate depreciation and thereby induce the acquisition of equipment immediately?

**Mr. Cantor:** These particular measures that we are talking about were first introduced in this form in the 1972 budget. They were introduced together with a proposal to reduce the corporate tax rate on manufacturing and processing for the purpose of providing a specific incentive to the manufacturing and processing industry in Canada.

You will recall that it was at that time that the United States had passed its Domestic International Sales Corporation legislation. That so-called DISC legislation was designed to provide a tax break for U.S. exporters. Canadian companies were concerned that that DISC legislation, combined with other legislation in the United States, would provide U.S. exporters with an unfair competitive advantage both in the Canadian domestic marketplace and in the international marketplace. There was considerable concern at that time about whether the measures were appropriate.

**Senator Cook:** What measures?

**Mr. Cantor:** Our position was that the U.S. measure at least contravened the Gen Agreement on Tariffs and Trade. There was concern in Canada that the proposed incentive measures of the reduced corporate tax rate and the rapid write-off would provide too much of an incentive.

The Tax Executives Institute then did an analysis of the U.S. corporate tax load compared with the Canadian tax load taking the DISC legislation into account on the U.S. side and the proposed reductions in the tax rate and the rapid write-off on the Canadian side for the purpose of comparing the relative benefits of each. We found that the results were roughly comparable when both those factors were taken into account.

You will recall that in 1972 the government was defeated; an election was called; and the budget measures were re-introduced in 1973.

In 1975, pursuant to a requirement by Parliament, an interdepartmental committee produced a report which studied the effect of those measures. That report concluded that the measures were necessary as an incentive in order to provide Canadian companies with a fair opportunity to compete in Canada and in the international marketplace.

[Traduction]

**M. Gilchrist:** Oui, mais l'on se rattrape sur ce qui nous a été refusé la première année, dans la catégorie de 30 p. 100, par une déduction de 30 p. 100 à l'infini.

**Le sénateur Cook:** Pouvez-vous nous donner quelques exemples de la catégorie de 50 p. 100?

**M. Gillespie:** Les biens de production; l'outillage.

**Le sénateur Cook:** Pourquoi?

**M. Gilchrist:** Pour tous les manufacturiers du Canada.

**M. Gillespie:** L'outillage d'usine.

**Le sénateur McIlraith:** Est-il juste de dire que la catégorie de 50 p. 100, en grande partie, des allocations pour dépréciation ou des allocations en coût de capital, qui ont vu le jour au cours des années de guerre d'après-guerre, pour accélérer la dépréciation et encourager l'achat immédiat d'outillage?

**M. Cantor:** Les mesures dont nous parlons ont été introduites tout d'abord dans le budget de 1972, en vue d'apporter dans les secteurs de la fabrication et du traitement, une réduction propre à encourager l'industrie canadienne de la fabrication et du traitement.

Vous vous souviendrez que c'est vers cette époque que les États-Unis ont adopté la Loi intitulée Domestic International Sales Corporations, DISC, qui accordait un allègement fiscal aux exportateurs américains. Les sociétés canadiennes s'inquiétaient de ce que la DISC, et d'autres mesures législatives des États-Unis, procurent aux exportateurs américains un avantage concurrentiel déloyal, sur les marchés canadiens aussi bien qu'étrangers. On se demandait beaucoup à cette époque si ces mesures étaient indiquées.

**Le sénateur Cook:** Quelles mesures?

**M. Cantor:** Nous trouvions que ces mesures, celles des États-Unis en tout cas, contrevenaient à l'accord général sur les tarifs et le commerce. On craignait au Canada que les mesures incitatives de réduction du taux d'impôt sur les sociétés et d'amortissement rapide, n'apportent un encouragement exagéré.

L'Institut a alors comparé le fardeau fiscal des sociétés au États-Unis et au Canada, en tenant compte de la Loi du DISC, du côté américain, et des réductions d'impôt ainsi que l'amortissement rapide, du côté canadien, afin d'évaluer les avantages de chacun. Il a pu établir que les résultats sont grossièrement comparables, eut égard à ces deux facteurs.

Vous vous souviendrez qu'en 1972, le gouvernement a été renversé; il y a eu des élections et les mesures budgétaires ont été réintroduites en 1973.

En 1975, à la demande du Parlement, un comité interministériel a rédigé, sur les effets de ces mesures, un rapport où l'on concluait qu'elles étaient nécessaires pour encourager les sociétés canadiennes à devenir concurrentielles sur les marchés canadiens et étrangers.

*[Text]*

The capital cost allowance provision and the rapid write-off provision was never intended to be anything other than an incentive and the propositions in this budget that refer to their not reflecting the reasonable economic life of the asset simply fail to take into account the incentive legislation that was intended to take place.

I might add that, in 1976, the Department of Finance produced Budget Paper C which was tabled with the budget of that year. This analyzed the capital cost allowance system. It referred specifically to the general rate of 20 per cent for manufacturing and processing and concluded that it was barely sufficient and quite reasonable therefore to provide the required incentives in the form of the rapid write-off and reduced corporate tax rate.

It is, therefore, with some surprise that we now find the Department of Finance seeking to impose the half-year convention on the basis of the fact that the economic reality is inconsistent.

They go on to say that the depreciation system or the capital cost allowance system in Canada still represents a basis that is roughly consistent—or I think they say it is somewhat more favourable than other depreciation systems. Of course, honourable senators will be aware that in determining the relative benefits of one tax system or another, it is completely misleading to compare only the capital cost allowance system.

I should like to review for you the measures which have taken place in the last 10 years in the United States which have assisted U.S. companies in that time.

First of all, the investment tax credit there was increased and the timing of it was accelerated. In Canada the investment tax credit was increased as well although here it is taxable and there it is not.

In the intervening years as well in the United States, they changed their depreciation system from the previous system to a new system called the Accelerated Cost Recovery System designed to provide additional benefits through the depreciation system.

In addition, the United States reduced the corporate tax rate; they extended their loss carry forward and carry back provisions to three years back and 15 years forward.

Finally, as the ultimate measure, they established a concept called "safe harbour leasing" which, fundamentally, allows U.S. companies to sell their tax credits to any other company.

**Senator McIlraith:** I thank you for your answer, but the point I was seeking to make was that the 50 per cent class was really designed for the purpose of creating an incentive to install the equipment required. I appreciate the explanation regarding the '72 legislation, but my recollection is that that was a bringing back of what had been a very effective incentive used in the immediate post-war years, when the accelerated depreciation, as it was then called, was operated on a slightly different system where a certificate of need was issued.

The '72 legislation had its origin, I believe, in that earlier legislation. The earlier legislation, however, was used purely as

*[Traduction]*

L'allocation en coût de capital et l'amortissement rapide n'ont toujours constitué qu'un encouragement et les propositions qui, dans le présent budget, allèguent qu'elle n'ont pas été le reflet de la vie économique raisonnable du capital ne prennent pas en considération la Loi sur les encouragements, qui devait être adoptée.

Je puis ajouter qu'en 1976, le ministère des Finances a présenté son Livre budgétaire C qui a été remis en même temps que le budget annuel. On y analysait le régime d'allocation en coût de capital. J'ai parlé tantôt du taux général de 20 p. 100, alloué pour la fabrication et le traitement, et j'ai conclu qu'il était à peine suffisant et qu'il était raisonnable, par conséquent, de prévoir les encouragements nécessaires sous forme d'amortissements et de réduction de l'impôt sur les sociétés.

Je vois donc avec une certaine surprise le ministère des Finances qui essaie maintenant d'imposer la convention de 6 mois, prétendant que les effets économiques ne sont pas uniformes.

Il poursuit en disant que le régime de dépréciation, ou le régime d'allocation en coût de capital, représente encore au Canada une base qui n'est que grossièrement conforme à la réalité—ou qui est à peine plus favorable que d'autres régimes de dépréciation. Les honorables sénateurs verront sans doute que, dans la détermination des avantages relatifs d'un régime fiscal sur un autre, il est tout à fait trompeur de ne considérer que le régime d'allocation en coût de capital.

J'aimerais revoir avec vous les mesures qui ont été prises au cours des dix dernières années, aux États-Unis, en vue d'aider les sociétés.

D'abord, le crédit d'impôt à l'investissement a été augmenté et sa mise en application accélérée. Au Canada, le crédit d'impôt à l'investissement a été augmenté également, mais il est impossible chez nous, mais non aux États-Unis.

De plus, entre-temps, les États-Unis ont adopté un nouveau régime de dépréciation appelé le régime accéléré de recouvrement des coûts, conçu pour apporter des avantages supplémentaires, grâce au régime de dépréciation.

En outre, les États-Unis ont réduit le taux d'impôt des sociétés, leur permettant de reporter leurs pertes trois ans en arrière et quinze ans en avant.

Enfin, mesure ultime, ils ont établi un concept appelé «abri fiscal» qui, en somme, permet aux sociétés américaines de vendre leurs dégrèvements fiscaux à d'autres sociétés.

**Le sénateur McIlraith:** Je vous remercie, mais j'essayais de dire, en somme, que la catégorie de 50 p. 100 était conçue, en réalité, pour créer un encouragement à acheter l'outillage nécessaire. Je vous remercie de cette explication au sujet de la Loi de 1972, mais je crois me souvenir que c'était là le rappel d'un encouragement très efficace utilisé dans les années après guerre, lorsque la dépréciation accélérée, comme on l'appelait alors, était appliquée en vertu d'un régime légèrement différent, selon lequel un certificat de besoin était émis.

La Loi de 1972 provient je crois de cette mesure législative antérieure, qui, toutefois, a été utilisée exclusivement comme



[Text]

an incentive proposition. To that extent, it is quite different from the 30 per cent class. I was seeking the distinguish between the two classes.

**The Chairman:** Senator McIlraith, deterioration, which is part of the write-off theory, is not a factor in the incentive write-offs.

**Senator McIlraith:** No; that is the point I was seeking to make in my question.

**Mr. Cantor:** Your knowledge, senator, clearly extends further back than does mine.

**Senator McIlraith:** Unfortunately, it goes back a long way.

**The Chairman:** Don't look at me when you say that.

**Senator McIlraith:** The accelerated depreciation, in those early years, was part of something that I had occasion to deal with at that time and, regrettably, it is very long time ago.

**Mr. Cantor:** The issue that we were seeking to put forward here, senator, is simply this: We are extremely concerned about the half-year convention, particularly when it is cast in the framework of being an overly generous benefit, but, on the facts themselves, it erodes an incentive that was intended for a particular purpose. In the intervening years, the U.S. has substantially increased its incentives, and we are faced with a reduction of ours.

**Senator McIlraith:** That raises another point. They have changed it from an incentive and have indicated an attempt to put it on what I can call the market place depreciation of the value of the asset, which is a different point altogether.

**Mr. Cantor:** We share that view. You may have noticed that the government of the province of Ontario, in its budget, decided not to adopt the one-half-year convention.

**Senator McIlraith:** Yes, I see that; it is in their release.

**Mr. Birk:** Mr. Cantor, there is no question but that the amendments will have a dramatic effect on both corporations and individuals, because the budgetary estimates provide for a substantial source of revenue from this measure—\$1.1 billion for corporations in the first year amount—and that this is a reduction of the incentives that you are referring to. However, within this measure, would you not agree that there might be a difference between, in one case, reducing an incentive, for instance in the class 29, 50 per cent straight line depreciation rate, as compared to various other classes of assets where the capital cost allowance rate is more directly related to the wear and tear and the fair market value of that asset? You suggested that your organization represents the larger business sector. I see in your brief, though, that your concern has also been addressed to other industries which are not in the 50 per cent bracket. On page 14 of your brief, reference is made to the automobile, truck and farm machinery sectors which are entwined in a struggle to survive and have already begun to lose sales.

I wonder what the general feeling of your association is, regarding this measure of reducing the capital cost allowance rate to one half in the year of acquisition, and whether there

[Traduction]

encouragement. Sur ce rapport, elle est donc très différente de la catégorie de 30 p. 100. J'essayais simplement d'établir une distinction entre les deux catégories.

**Le président:** Sénateur McIlraith, la détérioration, qui fait partie de la théorie de l'amortissement, n'est pas une partie des encouragements à l'amortissement.

**Le sénateur McIlraith:** Non; et c'est justement ce que j'entendais préciser par ma question.

**M. Cantor:** Vos connaissances, sénateur, remontent manifestement plus loin que les miennes.

**Le sénateur McIlraith:** Malheureusement, elles remontent loin, en effet.

**Le président:** Ne me regardez pas quand vous parlez ainsi.

**Le sénateur McIlraith:** La dépréciation accélérée était alors une mesure que j'ai eu l'occasion de traiter et, malheureusement, il y a de cela très longtemps.

**M. Cantor:** Nous voulions dire en somme, sénateur, que nous sommes extrêmement préoccupés par l'accord de 6 mois, surtout qu'on nous le présente comme un avantage ultra-généreux qui, en réalité, mine un encouragement qui visait un but déterminé. Durant ce temps, les États-Unis ont appréciablement augmenté leurs encouragements et nous assistons à une réduction des nôtres.

**Le sénateur McIlraith:** Ce qui nous engage dans une autre question. Ils l'ont remplacé par un encouragement et ont manifesté l'intention de l'appliquer à ce que j'appellerais la dépréciation de la valeur marchande de l'actif, ce qui est une tout autre affaire.

**M. Cantor:** Nous sommes d'accord. Vous avez peut-être remarqué que, dans son budget, le gouvernement de la province de l'Ontario, a rejeté la convention d'une demi-année.

**Le sénateur McIlraith:** Oui, je l'ai constaté.

**M. Birk:** M. Cantor, il ne fait aucun doute que les modifications auront un profond retentissement sur les sociétés et les particuliers, car les estimations budgétaires comptent tirer de cette mesure un revenu appréciable—1.1 \$ milliard des sociétés au cours de la première année—et c'est là une réduction des encouragements auxquels vous faisiez allusion. Toutefois, à l'égard de cette même mesure, ne conviendriez-vous pas qu'il peut y avoir une différence entre réduire l'encouragement, par exemple, dans la catégorie 29, 50 p. 100 du taux de dépréciation uniforme, comparativement aux diverses autres catégories d'actif, ou l'allocation en coût de capital est plus directement liée à l'usure et à une juste valeur marchande de cet actif? Votre organisme représente, dites-vous, le secteur des grosses affaires. Cependant, je vois dans votre mémoire que vous vous souciez également des autres commerces, qui ne sont pas dans la catégorie de 50 p. 100. A la page 14 de votre mémoire, vous parlez des secteurs de l'automobile, des camions et des instruments agricoles, qui s'unissent dans la lutte pour leur survie, et dont les ventes ont déjà commencé à décliner.

Je me demande ce que votre association pense en général de cette mesure visant à réduire l'allocation en coût de capital de la moitié, au cours de l'année d'acquisition, et si l'on devrait



[Text]

could be any distinction made between one class of assets with a high CCA rate as opposed to another with a lower rate?

**Mr. Cantor:** The automobile, truck and farm machinery sector that is regarded as the manufacturing sector, and we were concerned about a loss of sales that it was reporting. You must be correct in that there is a distinction between incentive capital cost allowance and capital cost allowance which represents an attempt to deal with the useful life. One of the problems that we therefore see in this area is that the Department of Finance itself conducted a full scale review of capital cost allowances in 1975, and published this in the budget paper of 1976. Unless I am mistaken, I believe that this issue, while it must have been present then, was not addressed in that report. If we had a complete study of the capital cost allowance system then, and if this issue was not addressed in the study at that time, I would have thought that the appropriate course for introducing this provision now would have been something more than the material that we were presented with in this budget—perhaps a fuller analysis of its effect and its implications for the corporate community, with an opportunity for us to provide our comments.

**The Chairman:** Yes, but, Mr. Cantor, during the year in which these incentive provisions were included in the budget, there must have been some discussion of them by the minister, either in the budget papers or in public discussion?

**Mr. Cantor:** The incentive measures were fully discussed in the budget papers and were the subject of extensive discussion. I think that arose, in particular, as a result of the fact that the '72 budget fell and there was an intervening period during which discussion could take place before the budget measures were adopted in '73.

**The Chairman:** Yes, 1973 is the year in which one would look for discussion on the incentive relationship to any consideration of changes in write-offs.

**Mr. Cantor:** That was where the measure was introduced. The fullest public discussion that I recall on this matter arises from the interdepartmental paper that was published in 1975, that studied the full implications of the measures in respect of their capacity and an incentive.

**The Chairman:** Yes, but I thought that you said that the 1975 papers that you are referring to did not develop the incentive end? Is that the paper which you said was published in 1976?

**Mr. Cantor:** There were two separate papers. The first was a specific analysis of the 1973 incentive legislation, which reduced the corporate tax rate and which provided for the rapid write-off for manufacturing and processing equipment. The second was a study done separately of the capital cost allowance system which was published with the 1976 budget papers.

**Senator Cook:** Mr. Chairman, our witness said that the incentive provisions were introduced in 1973. Can he tell us

[Traduction]

établir une distinction entre la catégorie d'actif à allocation en coût de capital élevé et l'autre, dont l'allocation en coût de capital est moindre?

**M. Cantor:** Nous considérons que le secteur de l'automobile et des instruments aratoires est considéré comme un secteur manufacturier, et nous nous inquiétons du déclin des ventes qu'on y constate. Vous avez raison d'établir une distinction entre les encouragements, sous forme d'allocation en coût de capital, et l'allocation en coût de capital, qui est une mesure qui s'applique à la vie utile. Aussi, l'un des problèmes qui se pose dans ce domaine, est que le ministère des Finances lui-même a fait, en 1975, une révision générale des allocations en coût de capital, qu'il a publiée dans son document budgétaire de 1976. A moins d'erreur, je crois que là réside la question, bien qu'elle ait dû se poser alors, mais qu'elle n'a pas été traitée dans ce rapport. S'il y a eu, alors, une étude poussée du régime des allocations en coût de capital, et si cette question n'a pas été étudiée en ce temps là, la façon normale d'introduire cette disposition maintenant aurait dû, me semble-t-il, être un peu plus explicite que celle dont on s'est servie pour la présenter dans le budget—peut-être une analyse plus poussée de ses effets et de ses conséquences sur le monde des affaires, et l'occasion pour notre association de faire nos observations.

**Le président:** Oui, mais M. Cantor, durant l'année où ces dispositions sur les encouragements ont été ajoutées au budget, le ministre a dû en parler, soit dans les documents budgétaires, soit dans les discussions publiques?

**M. Cantor:** Les documents budgétaires discutent en long et en large de ces mesures d'encouragement et elles ont fait l'objet de longues discussions. Cela vient, je crois, de ce que le budget de 1972 n'a pas été adopté et qu'il y a eu une certaine période au cours de laquelle les discussions ont pu se faire, en attendant que les mesures budgétaires soient adoptées en 1973.

**Le président:** Oui, 1973 est l'année où l'on trouve ces discussions sur le rapport entre ces encouragements et les modifications projetées pour les amortissements.

**M. Cantor:** C'est à ce moment que la mesure a été adoptée. La discussion publique la plus complète dont je me rappelle, sur ce point, a été suscitée par le document interministériel publié en 1975, où l'on étudiait tous les effets de ces mesures, du point de vue des encouragements qu'elles pouvaient susciter.

**Le président:** Oui, mais je croyais vous avoir entendu dire que les documents de 1975, auxquels vous faites allusion, n'explicitaient pas l'aspect encouragement de ces mesures? Est-ce le document publié, disiez-vous, en 1976?

**M. Cantor:** Il y a eu deux documents. Le premier était une analyse de la mesure législative de 1973 sur les encouragements, qui réduisait le taux d'impôt sur les sociétés et autorisait le rapide amortissement de l'outillage de fabrication et de traitement. La deuxième, distincte de la première, portait sur le régime d'allocation du coût en capital, et a été publiée avec les documents budgétaires de 1976.

**Le sénateur Cook:** Monsieur le président, notre témoin a dit que les dispositions relatives aux encouragements ont été intro-

[Text]

whether there is any evidence that they were successful, and that that industry now is more able to compete than it was in 1973?

**Mr. Cantor:** The evidence of the success of the measures was that 1975 interdepartmental study that I referred to. It was developed on the basis of questionnaires that were sent to Canadian companies which were followed up, I believe, by interviews conducted by the Department of Finance or other government officials with corporate executives. The conclusion of that study was that the incentives provided a basis, which most companies believed assisted them, in meeting international competition.

Since that time, there have been a number of studies conducted, but I am not aware of any that reflect the current position between Canada and the United States as a result of the measures that have been adopted by the United States over the last ten years, in particular, the 1981 Economic Recovery Act which provided safe harbour leasing.

**Senator Cook:** I am not quite clear on that. The second part of my question was: Is there any clear evidence to indicate that our industry is in a better position to compete now than it was in 1973 when this was introduced? To put it in a simpler way, is there still a need for the 1973 incentive rates?

**Mr. Cantor:** I believe that if you simply ask corporate treasurers, their answer would still be "yes", but I am not aware that a study along the lines of what was done in 1975 has since been done to that extent. I wish I could be specific, but in the absence of empirical data, I cannot.

**Senator Buckwold:** The witness talked about the impact of capital cost allowance. Can he make a general statement as to how this budget adversely affects the competitive position of Canadian industry in some detail?

**Mr. Gilchrist:** Going back to the specific issue, Mr. Cantor has already cautioned you that we have no empirical evidence to suggest what the true case is in terms of Canada's competitiveness in the manufacturing sector with that of the United States. I think it is reasonably safe to assume that there have been recent directions. Mr. Cantor reviewed liberalizing a number of measures in the United States which, presumably, will improve the position of their manufacturers. What we are discussing here today is a proposal to restrict the deduction of capital cost allowance—this half-year convention—for Canadian manufacturers. If our system, which was reviewed in 1975-76, was felt to be adequate and to have achieved some sort of desirable balance between Canadian manufacturing and that in the U.S. supported with their DISC legislation, you might have to conclude that perhaps, relatively speaking, the Canadian position has to have eroded slightly.

**Senator Buckwold:** I think you mentioned that before. I was really looking for a broader view. You pointed out that we do have a competitive position of Canadian manufacturers. What I am really looking for is your opinion of other significant

[Traduction]

duites en 1973. Peut-il nous dire si elles ont réussi et si l'industrie est plus en mesure de lutter de concurrence aujourd'hui qu'elle l'était en 1973?

**M. Cantor:** La preuve du succès de ces mesures se trouve dans cette étude interministérielle de 1975, dont je vous ai parlé. Cette étude a été menée au moyen de questionnaires envoyés à toutes les sociétés canadiennes et auxquels on a donné suite, je crois, par des entrevues auprès du personnel exécutif des sociétés, faites par le ministère des Finances et par d'autres fonctionnaires gouvernementaux. Selon les conclusions de cette étude, les encouragements constituaient un moyen qui, de l'avis de la plupart des sociétés, les aidait à concurrencer sur le plan international.

Depuis ce temps, on a mené un certain nombre d'études, mais je n'en connais point qui établisse la position actuelle du Canada envers les États-Unis, par suite des mesures qui ont été adoptées par les États-Unis au cours des dix dernières années, particulièrement l'*Economic Recovery Act* de 1981, permettant à une société de revendre à une autre ses dégrèvements d'impôt.

**Le sénateur Cook:** Je saisis mal ce point. La deuxième partie de ma question était la suivante: y a-t-il une preuve manifeste que la situation de notre industrie soit, du point de vue concurrentiel, meilleure qu'elle l'était en 1973, lors de l'introduction de ces mesures? Ou, plus simplement, avons-nous encore besoin de ces encouragements de 1973?

**M. Cantor:** Si vous vous en remettez simplement aux trésoriers des sociétés, ils vont vous répondre «oui», mais je ne connais pas d'étude récente similaire à celle qui a été faite en 1975. J'aimerais vous répondre avec plus de précision, mais l'absence de données m'en empêche.

**Le sénateur Buckwold:** Le témoin a parlé des effets de l'allocation du coût en capital. Peut-il nous dire, de façon générale, comment le présent budget compromet la position concurrentielle de l'industrie canadienne?

**M. Gilchrist:** Si nous revenons à la question principale, M. Cantor nous a déjà dit qu'il n'y avait pas de données qui nous permettent d'établir la position concurrentielle du secteur manufacturier du Canada en regard de celle des États-Unis. On peut, je crois, présumer sans crainte, qu'il y a eu de récentes directives. M. Cantor a examiné un certain nombre de mesures émancipatrices américaines qui, on peut le supposer, amélioreront la situation des industriels. Nous discutons ici aujourd'hui une proposition en vue de restreindre la déduction de l'allocation du coût en capital—cette convention de la demie-année—accordée aux manufacturiers canadiens. Si notre régime, qui a été revu en 1975-1976, a été jugé adéquat, en ce sens qu'il a permis d'établir un certain équilibre entre l'industrie manufacturière du Canada et celle des États-Unis, cette dernière étant appuyée par leur Loi DISC, il nous faudra peut-être conclure que la situation canadienne s'est légèrement envenimée.

**Le sénateur Buckwold:** Je crois que vous en avez déjà parlé. Je m'attendais à un exposé plus large. Vous nous avez signalé qu'il existe une situation concurrentielle fabricants canadiens. Mais je voudrais connaître votre opinion sur d'autres effets



[Text]

implications of the budget, other than this, that would also have the effect of reducing that competitive position, if you have any that you could draw to our attention.

**Mr. Gilchrist:** The two previously mentioned were the proposal to capitalize soft costs incurred during the construction period of industrial and commercial facilities as a further disincentive, as well as the elimination of capital gains and other reserves that affect not only the installment sales of capital properties but installment sales of inventory.

**Senator McIlraith:** I think you also mentioned some aspects of timing in your earlier remarks.

**Mr. Gilchrist:** Yes, the introduction of a number of these measures has proven to be most unfortunate with regard to timing considering the continuing decline of our economy.

**Mr. Cantor:** It may yet be too early for the evidence to come out on to the table. We will begin to see the implications in terms of sales in Canada if Canadian companies begin to lose market share to imported goods provided, of course, that we can attribute such a loss back to the budget. We will also begin to see the effect if corporate planning officers, in making plant location decisions, do their after after-tax assessments of return on investment and find that, for example, the U.S. system provides them with a sufficiently more advantageous alternative than the Canadian system, to the extent that will tend to make them invest in the United States rather than in Canada.

Our experience in 1972 and 1973 was that in that initial stages when the United States DISC legislation was introduced, corporate officers first responded on something approaching a gut-level feel. They would have their salesmen come in and say that they felt they were losing market share. Then the later elements in terms of investment alternatives began to develop. However, in that particular case, the incentives were enacted, and so it is somewhat difficult to know what the result would have been had they not done so, although I presume that the econometricians can do even that.

**Senator Buckwold:** Mr. Cantor, do you think the new provisions restricting interest deductibility on certain investments that do not earn enough to cover the interest costs are forcing smaller companies, that do not pay dividends, to borrow money rather than use equity capital and, in consequence, find themselves in a very difficult cash flow position? Would you feel that that is a significant implication of the present proposal?

**Mr. Cantor:** I am in a great deal of difficulty with that, since I do not have the breadth of practice to respond to it. I wonder if Mr. Gillespie or Mr. Birk would be able to help us, on the basis of their more generalized practices.

**Senator Buckwold:** I must say that I am terribly concerned with the fact that there is very little equity market at the moment, and that the companies are using borrowed capital, at very high interest rates, which either makes it impossible for them to operate profitably, or which in fact postpones or reduces capital expenditure. My question, really, is, do you think that the budget has contributed to that?

[Traduction]

importants du budget, outre celui-ci, qui pourraient affaiblir notre situation concurrentielle, si vous en connaissez que vous pourriez nous signaler.

**M. Gilchrist:** Les deux que j'ai cités plus tôt sont la proposition de capitaliser les frais de construction des installations industrielles et commerciales, à titre de plus amples dissuasions, ainsi que la suppression des gains de capital et autres réserves, qui n'affectent pas seulement les ventes à tempérament des biens en immobilisation, mais aussi celles des stocks.

**Le sénateur McIlraith:** Vous avez aussi parlé, je crois, du moment favorable.

**M. Gilchrist:** Oui, l'introduction d'un certain nombre de ces mesures a été, sur ce point, défavorable, si l'on en croit le déclin de notre économie.

**M. Cantor:** Il est peut être trop tôt pour examiner les faits. Nous connaissons les effets sur les ventes au Canada, si les sociétés canadiennes commencent à perdre une fraction du marché d'importation, pouvu, bien sûr, que nous puissions attribuer cette perte au budget. Nous verrons aussi ses effets, lorsque les fonctionnaires préposés à la planification se rendent compte, après avoir évalué les revenus de placements après impôt, que le régime des États-Unis les avantage suffisamment plus que celui du Canada et les incitent à investir aux États-Unis plutôt qu'au Canada.

Nous avons vu en 1972 et 1973, au cours des stades initiaux d'introduction de la loi DISC aux États-Unis, que les fonctionnaires des sociétés on éprouvé un certain dégoût. Les vendeurs leur rapportaient la perte d'une partie du marché. Puis les derniers éléments du choix des investissements ont commencé à se manifester. Cependant, dans ce cas précis, les encouragements ont été appliqués et il est donc difficile d'établir si le résultat aurait été le même, en l'absence d'encouragements, bien que je crois que les économistes soient fort capables de réussir ce tour de force.

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur Cantor, croyez-vous que les nouvelles dispositions restreignant la déductibilité de l'intérêt, sur certains investissements qui ne rapportent pas assez pour couvrir les frais d'intérêt, forcent les petites sociétés, qui ne paient pas de dividendes, à emprunter de l'argent plutôt qu'à utiliser leurs capitaux et, en conséquence, les placent dans une situation précaire du point de vue de leurs mouvements de trésorerie?

**M. Cantor:** J'éprouve beaucoup de difficultés à ce propos, parce que je connais mal l'affaire. M. Gillespie ou M. Birk pourraient peut-être nous aider, parce qu'ils sont mieux renseignés sur ce point.

**Le sénateur Buckwold:** J'entends que je m'inquiète sérieusement de la pénurie de marchés qui règne en ce moment et de ce que la société, utilisant du capital emprunté à des taux d'intérêt très élevés, se trouve empêchée de réaliser des profits, ou de différer, ou de réduire les dépenses en capital. Je demande, en somme, si vous croyez que le budget y est pour quelque chose?



[Text]

**Mr. Cantor:** I could only answer that I believe so. I have no basis on which to say that except for the gut feeling, sir.

**Senator Buckwold:** I must say that that is my biggest concern right now, looking at the spectrum of Canadian industries and some of the financial problems with regard to getting investment capital.

**Mr. Cantor:** I believe the December 18 modifications must have gone some way in respect of the restricted interest expense to meeting your concern.

**Senator Buckwold:** Some

**Mr. Birk:** Mr. Cantor, or Mr. Gilchrist, still on the question of capital cost allowance, you are representing a very large group of businesses. Would you say that all corporate taxpayers are affected equally by this reduction in the rate of capital cost allowance in an initial year, or is it possible that certain industries, where the capital cost allowance is the major expense item of their business in the year, are affected, cash flow-wise, much more severely than certain other industries?

**Mr. Gilchrist:** To the extent that they still enjoy profits today, yes.

**Mr. Cantor:** There is a macro and a micro economic element in this, is there not, in the sense that if you were in the position, prior to the budget, where you were unable to claim some or all of your capital cost allowances, the halving of the first year will have little, if any, impact on your cash flow. What we are concerned about in this representation, therefore, is those companies whose cash flow will be affected and who will therefore have less cash available with which to fuel the recovery if and when it comes. This measure, as set out in November, proposed to take some \$1.1 billion out of the business sector in the first year of its operation, which must mean that the amount available to business for reinvestment and payment of dividends is \$1.1 billion less. One presumes that there is a rechanneling of the \$1.1 billion that is collected, to some extent, into government programs, but we see it, initially, at least, as being lost to the business sector.

**Mr. Gillespie:** Presumably the effect is larger than \$1.1 billion because that is only the federal revenue effect, which has not taken into consideration the revenue effect to provinces other than Ontario.

**Mr. Cantor:** That is correct.

**Mr. Gillespie:** Do you have any other questions you want to develop in the capital cost allowance area?

**Mr. Cantor:** No. That completes our presentation in that area.

**Mr. Gillespie:** We might as well move on to another area.

**The Chairman:** I notice that your brief, starting at page 11, contains a development which is introduced by the statement,

[Traduction]

**M. Cantor:** Je le crois. Je n'ai d'autres raisons de l'affirmer qu'un sentiment que j'éprouve, monsieur.

**Le sénateur Buckwold:** Je dois dire que c'est pour le moment, mon sujet principal de préoccupation, quand j'envisage l'ensemble de l'industrie canadienne et certains des problèmes financiers qui s'opposent à l'obtention de capitaux d'investissement.

**M. Cantor:** Je crois que les modifications apportées le 18 décembre ont contribué quelque peu à réduire les frais d'intérêt.

**Le sénateur Buckwold:** Quelques unes.

**M. Birk:** Monsieur Cantor ou encore M. Gilchrist, toujours sur cette question d'allocation du coût en capital, vous représentez, je crois, un important groupe d'affaires. Croyez-vous que tous ceux qui paient des impôts sur le revenu des sociétés sont touchés également par cette réduction de l'allocation du coût en capital au cours de l'année initiale, ou est-il possible que certaines industries, ou l'allocation du coût en capital constitue la principale dépenses dans le commerce cette année, soient affectées dans leur trésorerie, beaucoup plus que d'autres?

**M. Gilchrist:** Dans la mesure où elles réalisent des profits aujourd'hui, oui.

**M. Cantor:** Il y a, à cette question, un aspect micro et macro économique, n'est-ce pas, en ce sens que, si vous étiez en mesure, avant la présentation du budget, de réclamer certaines de vos allocations du coût en capital, cette réduction de la moitié de la première année, aura peu ou pas d'effet sur le flux de vos liquidités. Ce que nous retenons ici, ce sont les sociétés dont le flux de liquidités sera affecté et qui, partant, auront moins de liquidités disponibles, pour animer le redressement économique, si, et lorsqu'il se produira. En vertu de cette mesure de novembre, il est proposé de retirer quelque 1.1 \$ milliard du secteur des affaires, au cours de la première année: ce qui signifie que les sommes disponibles dans ce secteur, aux fins de réinvestissement et de paiement des dividendes, se trouvent amputées de 1.1 \$ milliard. L'on présume que cette sommes perçue sera, jusqu'à un certain point, réinvestie dans les programmes du gouvernement, mais nous la considérons d'abord comme une perte éprouvée par le secteur des affaires.

**M. Gillespie:** Les effets s'élèveront, présument, à beaucoup plus de 1.1 \$ milliard, parce que ce n'est là, seulement, que l'effet sur le revenu fédéral, qui ne tient pas compte des effets sur le revenu des provinces autres que l'Ontario.

**M. Cantor:** C'est exact.

**M. Gillespie:** Avez-vous d'autres questions au sujet de l'allocation en coût de capital.

**M. Cantor:** Non. Ceci met fin à nos considérations dans ce domaine.

**M. Gillespie:** Autant passer à un autre sujet.

**Le président:** J'ai remarqué que votre mémoire, à partir de la page 11, contient un exposé qui est introduit par la phrase:

[Text]

"The following specific points are made in support of our over-all position."

I take it that that over-all position is included in the following pages, and represents your conclusions in relation to the budget. Does it also include the modifications?

**Mr. Gilchrist:** Yes. The modifications in this area were simply to defer the application of these resolutions for one year, to allow for further study. These issues, dealing with share for share exchanges, amalgamation provisions and change of control rules, are highly complex tax areas in which it took years for the rules to develop to the extent that they do not interfere unduly with fairly routine business transactions.

**The Chairman:** We just had an illustration in our discussion about incentives. When time moves along, apparently they do their thinking as of today, and do not look back to see what the intent was. I was wondering about the expression with regard to the nature and extent of deferral of certain items. It has words like, "deferral of implementation." Is that a finality?

**Mr. Gilchrist:** We hope not. The reason for the deferral was to allow further consideration in this area.

**The Chairman:** In some places they used the words "implementation"?

**Mr. Gilchrist:** That is true; but we hope that they will also take the opportunity provided by the deferral of the implementation of proposals such as these to consider changes that could be made before they are implemented.

**The Chairman:** Yes. Frankly, I have read these items that you develop from page 11 on in support of your over-all position, and I think the matters dealt with are all matters that we have heard about a number of times before, and they have, of course been pertinent to our study of the bill. Unless you have some particular item to stress, perhaps we can move on to some other major point.

**Mr. Cantor:** I wonder, then, Mr. Chairman, if we might move on to page 9 of our brief, which deals with issues relating to employee and shareholder loans.

**The Chairman:** Are you speaking now from the point of view of the corporation?

**Mr. Cantor:** These matters are of concern to corporations because of their impact on a corporation's employees.

The principal issue that was a great concern to us in respect of the proposals regarding employee loans related to the provisions which would have eliminated, in the first place, and then reduced, the benefit of a company providing a housing loan to an employee who was moving from one location to another. Our underlying concern relates to those employees who entered into agreements with their companies to move from one location to another prior to the date the budget was introduced, and who therefore now find themselves in a posi-

[Traduction]

«Les questions précises suivantes sont énumérées à l'appui de notre attitude en général».

Si je comprends bien, cette attitude générale est exposée dans les pages suivantes et représente vos conclusions au sujet du budget. Y trouve-t-on également les modifications?

**M. Gilchrist:** Oui. Les modifications dans ce domaine portaient simplement sur l'application de ces résolutions pour un an, permettant ainsi une plus ample étude. Ces questions, traitant des échanges action pour action, de dispositions sur la fusion et de règles sur le changement de contrôle, sont des domaines fiscaux fort complexes au sein desquels les règles ont mis des années à se développer, sans gêner de façon indue le cours journalier des transactions commerciales.

**Le président:** Nous venons tout juste d'avoir une illustration au sujet des encouragements. Lorsque le temps court, ils semblent penser comme s'il s'agissait d'aujourd'hui, et ne se reportent pas en arrière pour voir quelle était l'intention. Je m'interrogeais un peu sur l'expression qui se rapporte à la nature et l'étendue du report de certains articles. On y trouve des mots comme, «report de la mise en application». Est-ce définitif?

**M. Gilchrist:** Nous espérons que ce ne l'est pas. Ce report avait pour but de permettre de plus amples études en ce domaine.

**Le président:** En certains endroits, on utilise le mot «mise en application».

**M. Gilchrist:** C'est exact; mais nous espérons qu'ils ne saisiront pas cette occasion qu'offre le rapport de la mise en application des propositions telles que celles que nous considérons, pour étudier la possibilité d'apporter des changements avant la mise en application.

**Le président:** Oui. Franchement, j'ai lu ces articles que vous exposez de la page 11 et par la suite, à l'appui de votre position générale, et je crois que nous avons déjà entendu, à plusieurs reprises, l'exposé des questions que vous y traitez et qui ont été bien sûr, pertinentes à notre étude du projet de loi. A moins que vous ayez des points précis sur lesquels vous arrêter, nous pourrions peut-être passer à un autre sujet.

**M. Cantor:** Ne pourrions-nous pas, monsieur le président, passer à la page 9 de notre mémoire qui traite des questions qui se rapportent aux prêts aux employés et aux actionnaires.

**Le président:** Parlez-vous maintenant du point de vue des sociétés?

**M. Cantor:** Ces questions offrent un intérêt pour les sociétés, à cause de leurs effets sur le personnel.

La principale question qui nous a préoccupés, au sujet des propositions touchant les prêts aux employés, se rapporte aux dispositions qui auraient pu éliminer, puis, par la suite, adoucir, l'avantage procuré par une société qui offre un prêt d'habitation à un employé qui se transporte d'un lieu à un autre. Nous nous préoccupons en somme que ces employés qui ont signé des accords avec leurs sociétés, lors de leur déménagement d'un lieu à un autre, jusqu'à la date où le budget a été présenté, et qui, par conséquent, se trouvent maintenant dans



[Text]

tion where they will be taxed in the future on a basis that was unexpected by them.

**The Chairman:** Do you think this is a case for granting deferral for a period or forever?

**Mr. Cantor:** In respect of those employees who entered into an agreement prior to the budget date, based on a particular set of understandings, we find it very difficult to accept the proposition that the rules by which they undertook that particular move should now be changed. It is accepted that the rules could very well be different with respect to loans offered to employees after the budget date. It had previously been the government's policy that it wished to encourage mobility by this particular measure.

**The Chairman:** So that deferral would not deal with it adequately; is that right?

**Mr. Cantor:** That is correct. Deferral in respect of those agreements entered into prior to the budget date is a compromise which, in our view, is not fair.

**Mr. Gillespie:** What you wish is grandfathering protection for those loans made before budget night?

**Mr. Cantor:** Right. We accept the fact that the government can change its policy and decide that a tax preference is no longer to be granted in respect of mobility from one location to another. Although we might be prepared to challenge it as a policy issue, we accept the principle that the government can change its priorities. We think it is not fair, however, for the government to change the rules in respect of those agreements that have already been entered into.

**The Chairman:** And at a time when they were within the law.

**Mr. Cantor:** That is correct.

**Mr. Birk:** Mr. Cantor, would you recommend the same application for loans to employees to acquire shares in the corporation, that were made prior to budget date?

**Mr. Cantor:** The issue becomes somewhat more complex in that, assuming a rising market, which is a very difficult assumption in these times, an employee does have the alternative of disposing of his investment. However, in the current circumstances, the result of the legislation seems to be unfair in that people who entered into such agreements to acquire shares, with the expectation that a certain set of principles would apply, now find themselves with the potential of having a substantial taxable benefit and, at the same time, being unable to dispose of their investment. That seems unfair.

**The Chairman:** Are there any other points under this heading, Mr. Gilchrist?

**Mr. Gilchrist:** Another area of concern has been the confusion created over the taxation of employee benefits in general—vis-à-vis private health care plans, dental plans and the taxation of automobiles supplied to employees. Our problem here is really one of frustration. We find ourselves five months into the year and yet we still have no guidelines or indication of how those benefits are to be specifically taxed; or on what

[Traduction]

une situation où ils seront imposés à l'avenir sur une base qui leur est tout à fait inattendue.

**Le président:** Croyez-vous qu'il y a lieu ici de différer pour un certain temps ou infiniment?

**M. Cantor:** Quant aux employés qui, avant la date du budget, ont signé une convention fondée sur des accords donnés, il nous est difficile d'accepter que ces accords soient modifiés. Sans doute, ces accords sur les prêts accordés aux employés pourraient être fort différents après l'adoption du budget. Le gouvernement a eu pour politique dans le passé d'encourager, par cette mesure, une certaine mobilité.

**Le président:** De sorte que, n'est-ce pas, le report ne résoudrait pas entièrement le problème?

**M. Cantor:** C'est exact. Ce report des accords signés avant l'adoption du budget est, selon nous, un compromis injuste.

**M. Gillespie:** Vous voulez donc protéger ces prêts accordés avant l'adoption du budget?

**M. Cantor:** Nous reconnaissons que le gouvernement peut changer sa politique et décider qu'un avantage fiscal ne sera plus accordé pour le déménagement. Nous serions peut-être disposés à révoquer en doute ce principe, en tant que politique, mais nous reconnaissons, en principe, que le gouvernement peut modifier ses priorités. Mais nous croyons qu'il est injuste que le gouvernement change le règlement à l'égard des accords qui ont déjà été signés.

**Le président:** Et à un moment où ils étaient légitimes.

**M. Cantor:** C'est exact.

**M. Birk:** M. Cantor, feriez-vous la même recommandation pour les prêts accordés, avant l'adoption du budget, aux employés qui veulent acheter des actions dans la société?

**M. Cantor:** Ici, la situation se complique un peu; si l'on suppose un marché à la hausse, supposition difficile à faire dans les temps que nous connaissons, l'employé aurait profité à vendre ses actions. Mais dans les conditions actuelles, la loi semble injuste, en ce sens que ceux qui ont signé de tels accords en vue d'acheter des actions, et qui s'attendent que certaines conditions règnent, risquent maintenant d'avoir à verser des impôts sur un revenu appréciable et, du même coup, à être incapables de vendre leurs actions. Cela semble injuste.

**Le président:** Y a-t-il, sous cette rubrique, d'autres points à éclaircir, monsieur Gilchrist?

**M. Gilchrist:** Il y a aussi la confusion qui règne au sujet de l'imposition des avantages que retire l'employé en général—les régimes de soins médicaux privés, les régimes de soins dentaires et l'imposition des automobiles fournies aux employés. En somme, nous nous sentons ici frustrés. Déjà, cinq mois de l'année se sont écoulés, et nous n'avons pas encore de directives quant aux impôts qui seront prélevés sur ces avantages, et non



[Text]

basis they are to be computed. There have been conflicting comments from Revenue Canada or how to deal with it.

**The Chairman:** In connection with the taxation benefits, reference was made by Mr. Short, who appeared before us yesterday, and Mr. Poddar, to the amount of the revenue that would become available. They mentioned an amount of \$100 million on dental and health benefits. That is when I asked Mr. Short "How big is big?", because he had used the word "substantial". He thought that \$100 million was big, and who was I to quarrel with that?

**Mr. Gilchrist:** That is a large number. You can see the magnitude of the problem, if you consider something like a dental plan. A simple fundamental question is, should the dental plan benefit be taxed to the employee based on the benefit he actually received in the year, as represented by the claims he made, or should some sort of premium basis be used to determine his benefit? That, I guess, would serve the worthy policy purpose of sharing health costs among the employee group. So far as we are aware, this problem has not been addressed, and so far as our members are concerned, a number have chosen to withhold on a premium basis with regard to dental plans, and others have not. Revenue Canada initially announced that withholding should start on January 1, because that is the effective date, and then subsequently said there will be no need to withhold until the legislation is in place.

**The Chairman:** I am not sure that you would support the conditions that are spelled out for dealing with medical benefits, would you?

**Mr. Gilchrist:** What conditions are those?

**The Chairman:** I believe it is 3 per cent.

**Mr. Gillespie:** The budget paper provides that the taxable benefit, whatever it will be—I believe the witness is suggesting that it is difficult to determine—will be counted as part of his medical expenses, which are deductible so long as, and to the extent that, they exceed 3 per cent of income. I was reading the budget papers. On page 20 it states that employer contributions to private health service plans and dental plans will be taxable benefits. It goes on to say that the payments will now be treated in the same way as employer contributions to government health insurance plans. Mr. Gilchrist, is the answer to your question found in that statement?

**Mr. Gilchrist:** Not necessarily.

**Mr. Cantor:** Perhaps we should say not according to Revenue Canada. We raised this issue specifically with them and asked, for example, whether our not Revenue Canada would treat differently plans on which an actuarial assessment was made as the basis for charging the company for such premiums, compared with a cost plus administrative fee basis. The answer was that it would be a question that they would have to look into and come back with an analysis. So the problem seems to be somewhat more complex than the budget papers would suggest.

[Traduction]

plus que sur la base sur laquelle ils seront calculés. Revenu Canada a émis là-dessus des commentaires contradictoires.

**Le président:** Au sujet de l'imposition des avantages, M. Short, qui a comparu hier, et M. Poddar, nous ont dit l'importance du revenu qui deviendrait ainsi imposable, parlant de cent millions de dollars pour les avantages médicaux et dentaires. C'est à ce moment que j'ai demandé à M. Short «Qu'est-ce que vous entendez par grand?», parce qu'il avait utilisé l'adjectif «substantiel». Il trouvait grande la somme de cent millions de dollars, et qui suis-je pour le contredire sur ce point?

**M. Gilchrist:** C'est une somme importante. Vous pouvez voir l'étendue du problème, si vous envisagez, par exemple, un régime de soins dentaires. On peut poser la question, simple mais fondamentale, suivante: les avantages d'un régime de soins dentaires doivent-ils être imposés sur la foi des avantages que l'employé a effectivement retirés au cours de l'année, représentés par les réclamations qu'il a faites, ou doit-on recourir à une espèce de prime, pour déterminer ces avantages? Cette question aiderait, je crois, à répartir les frais de ce régime de soins dentaires entre tous les employés. A notre connaissance, ce problème n'a pas été étudié et certains de nos membres ont décidé d'offrir les soins dentaires en vertu d'une prime, tandis que d'autres ont décidé autrement. Revenu Canada a annoncé, d'abord, que les retenues devaient commencer le 1<sup>er</sup> janvier, parce que c'est la date de mise en application, puis, par la suite, il a dit qu'il n'était pas besoin de faire des retenues, tant que la mesure législative ne serait pas adoptée.

**Le président:** Seconderiez-vous les conditions qui sont posées à l'imposition des avantages médicaux?

**M. Gilchrist:** Quelles sont ces conditions?

**Le président:** Il s'agit je crois de 3 p. 100.

**M. Gillespie:** Le budget stipule que les avantages imposables, quels qu'ils soient—le témoin semble trouver qu'ils sont difficiles à déterminer—seraient considérés comme une partie de ces frais médicaux, qui sont déductibles dans la mesure où ils surpassent 3 p. 100 du revenu. A la page 20 des documents du budget, j'ai lu que les cotisations de l'employeur au régime privé de soins médicaux et de soins dentaires seront considérées comme des avantages imposables. Il va sans dire que ces cotisations seront traitées désormais comme celles que l'employeur fait au gouvernement pour les régimes d'assurance et de santé. Monsieur Gilchrist, trouvez-vous, dans cette déclaration, la réponse à votre question?

**M. Gilchrist:** Pas nécessairement.

**M. Cantor:** Peut-être devrions-nous dire: pas selon Revenu Canada. Nous avons discuté cette question avec les fonctionnaires de Revenu Canada, pour savoir s'ils considéreraient de façon différente les plans d'assurance, où une évaluation actuarielle constitue la base d'imposition des primes à la société, et ceux qui sont fondés sur le coût plus les frais administratifs. Le ministère a répondu qu'il lui faudrait étudier cette question et en reparler avec nous. Il semble donc que ce problème soit un peu plus complexe que les documents budgétaires le laissent entendre.

[Text]

**Mr. Gillespie:** What do they expect you to do in the meantime?

**Mr. Cantor:** They expect us either to withhold as of January 1, or to not start withholding until such date as the legislation is brought down.

**Mr. Gillespie:** Do they give you this free option?

**Mr. Cantor:** I would say that is the current state of the art.

**The Chairman:** Do you not think that they should agree to a remission, under the Administration Act, for such period as it takes them to determine what are going to be the guidelines?

**Mr. Cantor:** We believe that, Mr. Chairman.

**The Chairman:** May we consider that as one of your requests?

**Mr. Gilchrist:** Yes.

**Mr. Cantor:** Yes; we would certainly stand behind that position. We took a survey of our membership and found the following practices in respect of health benefits: Some companies withheld from all employees; some companies withheld from no employees; some companies withheld from white collar workers but not from blue collar workers; and other companies withheld from blue collar workers but not from white collar workers. In other words, Mr. Chairman, in respect of administration, the field is in disarray.

**The Chairman:** There is not much help in that. Are there any more questions? If not, then do you gentlemen have anything more to say?

**Mr. Gilchrist:** I think those are all the points we wanted to discuss today, Mr. chairman.

**The Chairman:** I think we understand them, and in due course we will be dealing with those points. We are not through with our examination of witnesses yet.

I wish to thank you very much. You have been very helpful.

**Mr. Cantor:** Mr. Chairman, we greatly appreciate the opportunity that was afforded us to come and speak to you today. This is a very helpful forum for us, and we appreciate your concern over our concerns. Thank you very much.

**The Chairman:** Before we adjourn, I should tell you that the Committee will meet next week on Tuesday afternoon, Wednesday morning and Thursday morning. On Tuesday afternoon I expect, although I have not been talking to our experts about it yet, that we will start the educational process with regard to the energy bills. If we do not finish Tuesday afternoon, we will continue Wednesday morning. If we continue Wednesday morning, we shall go back to the budget. We have to be flexible because we now have three of these energy bills in the Senate at second reading stage. Those three bills presently in the Senate will be referred to this committee, even though under the motion, we could study the subject matter of these bills. Undoubtedly any consideration of subject matter

[Traduction]

**M. Gillespie:** Qu'attend-on de vous dans l'intervalle?

**M. Cantor:** Soit que nous faisons des retenues à compter du 1<sup>er</sup> janvier, ou alors de différer ces revenus jusqu'au moment où la loi entrera en vigueur.

**M. Gillespie:** Le ministère vous accorde ce choix?

**M. Cantor:** Je dirais que les choses en sont actuellement à ce point.

**Le président:** Trouvez-vous qu'en vertu de la Loi sur l'administration financière, le ministère devrait attendre d'être fixé sur les directives, pour toucher les prestations?

**M. Cantor:** Oui, monsieur le président.

**Le président:** Devons-nous voir là l'une de vos demandes?

**M. Gilchrist:** Oui.

**M. Cantor:** Oui; nous devrions sûrement prendre cette attitude. Nous sommes livrés à une petite enquête chez nos membres et voici les diverses pratiques que nous avons relevées à l'égard des avantages médicaux: certaines sociétés ont fait des retenues pour tous les employés; certaines autres en ont fait aucune; certaines sociétés ont fait des retenues pour les cols blancs, mais non pour les cols bleus; d'autres enfin ont fait des retenues pour les cols bleus mais non pour les cols blancs. Bref, monsieur le président, du point de vue administratif, c'est le chaos.

**Le président:** Il n'y a guère là de quoi nous aider. Autres questions? Sinon, l'un de vous a-t-il quelque chose à ajouter?

**M. Gilchrist:** Je crois que nous n'avons pas d'autres questions à étudier aujourd'hui, monsieur le président.

**Le président:** Nous saisissons bien, je pense, la portée de vos questions et, éventuellement, nous traiterons de ces points particuliers. Mais nous n'avons pas encore terminé l'interrogatoire des témoins.

Je vous remercie beaucoup. Vous nous avez été d'un grand secours.

**M. Cantor:** Monsieur le président, nous vous remercions de nous avoir permis de venir nous entretenir avec vous aujourd'hui. Ce colloque nous aidera beaucoup et nous vous remercions de vous préoccuper, pour ainsi dire, de nos préoccupations. Merci beaucoup.

**Le président:** Avant de lever la séance, je dois vous annoncer que le Comité se réunira la semaine prochaine: mardi après-midi, mercredi matin et jeudi matin. Mardi matin, je crois, mais je n'en ai pas encore parlé à mes experts, marquera le début de la période de formation à l'égard des projets de loi sur l'énergie. Si nous ne terminons pas mardi après-midi, nous poursuivrons mercredi matin. Si nous poursuivons mercredi matin, nous reviendrons au budget. Il nous faut conserver une certaine souplesse, parce que nous avons maintenant trois de ces projets de loi sur l'énergie, qui en sont à leur deuxième lecture au Sénat. Ces trois projets de loi qui sont actuellement au Sénat seront renvoyés à notre Comité, bien qu'en vertu de la motion, nous pourrions en étudier la teneur de ces projets de

[Text]

on the National Energy Program may well include these bills, even if they have gone along ahead. We still have work to do before the end of June comes.

**Senator McIlraith:** With reference to the three bills that are already before the Senate, is it anticipated that they can be referred to the committee by next Tuesday?

**The Chairman:** I would say not before next Tuesday. Two of the bills are specifically referred to in the motion for prestudy and the third bill we can prestudy under the words of the motion, "all other matters related thereto", which sweeps in any of the outstanding bills.

The committee adjourned.

[Traduction]

loi. Toute étude de la teneur du Programme énergétique nationale comprendra probablement celle de ces projets de loi. Nous avons encore du pain sur la planche avant la fin de juin.

**Le sénateur McIlraith:** A propos de ces trois projets de loi que le Sénat étudie actuellement, prévoit-on que le Comité pourrait en être saisi d'ici mardi prochain?

**Le président:** A mon avis, nous ne les recevrons pas avant mardi. Nous avons, directement, fait allusion à deux d'entre eux, dans la motion d'étude préliminaire et nous pourrions nous livrer à une étude préliminaire du troisième, en vertu des mots de la motion, «les questions s'y rattachant», qui englobent tous les projets de loi à l'étude.

La séance est levée.

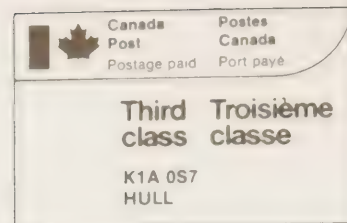












*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacre-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Cœur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *Tax Executives Institute, Inc.:*

Mr. J. M. Gilchrist, Director, Taxation, Suncor Inc.;  
Mr. Paul G. S. Cantor, Vice-President, Taxation, Canadian  
Imperial Bank of Commerce.

### *Tax Executives Institute, Inc.:*

M. J. M. Gilchrist, directeur, fiscalité, Suncor Inc.;  
M. Paul G. S. Cantor, vice-président, fiscalité, Banque de  
commerce canadienne impériale.



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Tuesday, June 1, 1982

Le mardi 1<sup>er</sup> juin 1982

Issue No. 94

Fascicule n° 94

**Thirteenth Proceedings on:**  
Budget Tax Changes

**Treizième fascicule concernant:**  
Les modifications fiscales budgétaires



WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	McIlraith
Buckwold	Molson
Charbonneau	Murray
Cook	*Perrault
*Flynn	Riel
Godfrey	Roblin
Hayden	Tremblay
Lafond	Walker—(19)
Lang	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	McIlraith
Buckwold	Molson
Charbonneau	Murray
Cook	*Perrault
*Flynn	Riel
Godfrey	Roblin
Hayden	Tremblay
Lafond	Walker—(19)
Lang	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, March 24, 1982:

“The Honourable Senator Hayden moved, seconded by the Honourable Senator Buckwold:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and consider the following:

(i) Budget tax changes tabled by the Minister of Finance in the House of Commons on November 12, 1981, and the impact thereof on taxpayers;

(ii) documents tabled December 18, 1981, by the said Minister of Finance in the House of Commons relating to some enumerated Budget tax measures announced on November 12, 1981, and describing the tax treatment proposed to be accorded thereto;

(iii) the proposals made by the Minister of Finance in the House of Commons on December 18, 1981, for adjustments in some measures contained in the Budget resolutions;

(iv) the further proposals made by the Minister of Finance in the House of Commons on December 18, 1981, for referral of some tax measures contained in the Budget resolutions to a parliamentary committee as follows:

Rules relating to corporate re-organization, taxation of whole life insurance, charitable foundations, retirement allowances and working progress; and

(v) any bills based on the Budget tax changes in advance of the said bills coming before the Senate and any other matters relating thereto.

The question being put on the motion, it was Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 24 mars 1982:

«L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Buckwold,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier ce qui suit:

(i) les modifications fiscales budgétaires déposées à la Chambre des communes par le ministre des Finances le 12 novembre 1981 et leur incidence pour les contribuables;

(ii) les documents, déposés à la Chambre des communes par ledit ministre des Finances le 18 décembre 1981, concernant certaines mesures fiscales budgétaires énumérées annoncées le 12 novembre 1981 et exposant le traitement fiscal qu'il proposait d'accorder à ces mesures;

(iii) les propositions, faites à la Chambre des communes par le ministre des Finances le 18 décembre 1981, au sujet d'ajustements à certaines mesures contenues dans les résolutions budgétaires;

(iv) les autres propositions, faites à la Chambre des communes par le ministre des Finances le 18 décembre 1981, pour le renvoi de certaines mesures fiscales contenues dans les résolutions budgétaires à un comité parlementaire; ces mesures sont les suivantes:

les règles relatives à la réorganisation des sociétés, l'imposition de l'assurance-vie, des organismes de bienfaisance, des allocations de retraite et des travaux en cours; et

(v) les bills fondés sur les changements apportés aux mesures fiscales budgétaires, avant que lesdits bills et tout autre sujet connexe ne soient soumis au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 1, 1982  
(127)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2:00 p.m. to consider the following:

Budget Tax Changes

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Buckwold, Godfrey, McIlraith, Molson, Murray, Roblin and Walker. (8)

*Present, not of the Committee:* The Honourable Senators Bosa, Beaubien and Stollerey.

*In attendance:* The following members of the Advisory Staff:

Mr. Helmut Birk, C.A.;

Mr. Thomas S. Gillespie, Counsel.

*Witnesses:*

*Department of Finance:*

(*Tax Policy and Legislation Branch*)

Mr. R. A. Short, General Director;

Mr. B. Bryson, Senior Tax Policy Officer.

The Committee proceeded directly to the examination of the witnesses, assisted therein by Messrs. Gillespie and Birk.

At 4:20 p.m. the Committee adjourned.

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 1<sup>er</sup> JUIN 1982  
(127)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 heures pour étudier:

Les modifications fiscales budgétaires

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Buckwold, Godfrey, McIlraith, Molson, Murray, Roblin et Walker. (8)

*Présents mais ne faisant pas partie du Comité:* Les honorables sénateurs Bosa, Beaubien et Stollerey.

*Aussi présents:* Les membres suivants du personnel consultatif:

M. Helmut Birk, c.a.;

M. Thomas S. Gillespie, conseiller.

*Témoins:*

*Ministère des Finances:*

(*Direction de la politique et de la législation de l'impôt*)

M. R. A. Short, directeur général;

M. B. Bryson, agent principal à l'analyse fiscale.

Le Comité passe directement à l'interrogation des témoins avec l'aide de MM. Gillespie et Birk.

Le Comité suspend ses travaux à 16 h 20.

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, June 1, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2 p.m. to study budget tax changes.

**Senator Salter A. Hayden (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we have Mr. Short with us again today; and with him is Mr. Bryson. To begin I want to refer to a release made yesterday by the Minister of Finance in connection with several items that we have been discussing. There may be a few questions that will arise as a result of that release. It says:

The Honourable Allan J. MacEachen, Deputy Prime Minister and Minister of Finance, today released a draft schedule of proposed amendments to the Income Tax Regulations. The schedule reflects the changes proposed in the November 12 budget to limit the capital cost allowance in the year an asset is acquired to one-half the normal deduction and to restrict the capital cost allowance for works of art and antiques.

The minister said the new half-year rule will not apply to small tools, metric scales, linen and certain other assets which qualify for a full write-off in the year they are acquired. The cost of these assets will continue to be fully deductible.

Mr. MacEachen said he had received representations from the daily automobile leasing industry seeking an exclusion from the half-year rule for rental automobiles. He said a special exception for automobiles would be difficult to justify. However, an increase in the capital cost allowance rate for passenger automobiles used in a daily car rental business was appropriate. The rate for such automobiles acquired after the budget date would therefore be increased from the existing normal rate of 30 per cent per year to 40 per cent.

Any comments or representations on technical aspects of the draft regulations should be submitted before June 30, 1982...

No doubt questions may arise in the minds of some members of the committee. I know that Mr. Gillespie has several questions.

**Mr. Thomas S. Gillespie (Ogilvy, Renault), Adviser to the Committee:** Thank you, Mr. Chairman. In listening to you reading the release, I cast my mind back to the representations made to the committee by the Federation of Automobile Dealer Associations of Canada. That association represents not only the daily rental automobile dealers but also the dealers who rent out automobiles for longer periods of time. When they were before the committee they testified that the budget measures were causing them some distress. I was wondering why the release did not contemplate automobiles in

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 1<sup>er</sup> juin 1982

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 14 heures, pour étudier les modifications fiscales budgétaires.

**Le sénateur Salter A. Hayden (président)** occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous recevons aujourd'hui encore M. Short qui est accompagné de M. Bryson. Je voudrais tout d'abord attirer votre attention sur le communiqué de presse diffusé hier par le ministère des Finances au sujet de divers points que nous avons étudiés. Il se peut que ce communiqué provoque quelques questions. En voici la teneur:

L'honorable Allan J. MacEachen, Vice-premier ministre et ministre des Finances, a émis aujourd'hui un projet d'annexe de modifications proposées au Règlement de la Loi de l'impôt sur le revenu. L'annexe reflète les changements proposés dans le budget du 12 novembre visant à limiter l'application de l'amortissement du coût en capital au cours de l'année d'acquisition d'un actif à la moitié de la déduction normale et à limiter l'application de l'amortissement au titre des œuvres d'art et des antiquités.

Le ministre a déclaré que la nouvelle règle de la demi-année ne s'appliquera pas aux outils à main, aux balances métriques, aux tissus, ainsi qu'à certains autres actifs qui sont admissibles en déduction en totalité l'année d'acquisition. Le coût de ces actifs continuera à être entièrement déductible.

M. MacEachen a ajouté qu'il avait reçu des instances des concessionnaires de location quotidienne de voitures, réclamant une exonération de la règle de la demi-année dans le cas des voitures de location. Selon le ministre, il serait difficile de justifier une telle exception dans le cas des voitures. Néanmoins, une majoration du taux d'amortissement du coût en capital dans le cas des voitures destinées à la location quotidienne était appropriée. Le taux applicable aux voitures était après la date du budget serait donc majoré, passant du taux normal actuel de 30 p. 100 par année à 40 p. 100.

Tout point de vue ou instance portant sur les aspects techniques du projet de règlement devrait être soumis au plus tard le 30 juin 1982...

Il ne fait aucun doute que certains membres du Comité vont se poser des questions au sujet de ce communiqué. Je sais que M. Gillespie, entre autres, a quelques questions.

**M. Thomas S. Gillespie (Ogilvy, Renault), conseiller auprès du comité:** Je vous remercie, monsieur le président. La lecture de ce communiqué me reporte aux déclarations faites par la Fédération des associations de concessionnaires d'automobiles du Canada. Cette association représente non seulement les agences de location, mais aussi les concessionnaires qui louent des automobiles à long terme. Lors de leur comparution, les témoins ont déclaré au Comité que les mesures budgétaires leur causaient quelques inquiétudes. Je me suis demandé pourquoi le communiqué ne s'appliquait pas aux automobiles en



[Text]

a broader sense—that is to say, all leasing of passenger automobiles—and why it was limited to daily leased vehicles.

**Mr. R. A. Short, General Director, Tax Policy and Legislation Branch, Department of Finance:** Mr. Chairman, I believe the answer is that, the general capital cost allowance rate for automobiles being 30 per cent, that was considered an adequate and appropriate rate for automobiles. There was little evidence that there should be a different rate because an automobile was acquired on a long-term lease as opposed to having been purchased. However, the representations on behalf of the daily car leasing industry emphasized that their cars were subject to considerably more abuse and, in fact, depreciated more quickly. We have long had a special rate of 40 per cent for taxi cabs because of the wear and tear that they suffer, and the case was made that the wear and tear on those cars used in the daily car rental business would justify a higher rate than the 30 per cent for other automobiles. I do not believe it was felt that to raise the rate on automobiles that were leased would put the rate out of line with cars that were owned. If it did, that would have a distorting effect and there would be little justification for a difference in treatment as between a purchased automobile and a leased automobile.

**Mr. Gillespie:** Was any consideration given to raising the rates on leased trucks?

**Mr. Short:** Yes. We were invited to consider an increase on leased trucks. However, on the basis of our studies it was felt that it would be difficult to justify a different rate for trucks that are leased as opposed to those that are owned. The 30 per cent rate based on experience seems to be fairly reasonable.

**The Chairman:** Mr. Short, wear and tear identified in relation to certain uses of automobiles seems to be the basis on which the 30 per cent rate was originally settled on. As a matter of fact, in the budget papers of 1975 it was acknowledged that 30 per cent is a reasonable rate for that class, and approved the taxi cabs on the basis of wear and tear. I think the principle is sound and should apply wherever the situation exists; that is, where wear and tear is identified with the particular use—and it may be a characteristic of that particular part of the industry—there should be some attention paid to it. That is only a reflection of what I am thinking at the moment. Have you any comment to make on that?

**Mr. Short:** Mr. Chairman, that was exactly the reasoning underlying the minister's decision to increase the rate for the daily car rental automobiles to 40 per cent. The wear and tear on those automobiles was demonstrably higher than for purchased cars.

**The Chairman:** Is there any connotation to be attached to the use of the word "daily" in this release? Automobile leasing is not limited to daily leases. It may be for a month at a time. To get the benefit of this, would I have to make a lease for each day?

**Mr. Short:** No, Mr. Chairman. We were attempting to draw a line between those rental agencies that make cars available to clientele on a relatively short-term basis and those that lease cars on a long-term, typically a two-to three-year, basis. We have a definition within the draft regulations that accompanied the minister's press release.

[Traduction]

général, plutôt que de se limiter à celles qui sont louées à la journée.

**M. R. A. Short, directeur général, Direction de la politique et de la législation de l'impôt, Ministère des Finances:** Monsieur le président, je suppose que la réponse vient du fait que la déduction générale pour amortissement, dont le taux est de 30 p. 100, est jugée adéquate pour les automobiles. Il n'est pas apparu nécessaire d'établir un taux différent pour les automobiles qui sont acquises au moyen d'un crédit-bail. Toutefois, les agences de location d'automobiles à la journée ont soutenu que leurs automobiles étaient soumises à plus d'abus et qu'elles se dépréciaient plus rapidement. Nous avons depuis longtemps établi un taux de 40 p. 100 pour les taxis, à cause de l'usure, et il a été allégué que l'usure des automobiles louées à la journée justifierait un taux plus élevé que le 30 p. 100 prévu pour les autres automobiles. Je ne pense pas que l'augmentation du taux pour les automobiles qui font l'objet d'un crédit-bail le rendrait injustement élevé par rapport à celui des automobiles achetées. Il serait assez difficile de justifier une différence de traitement dans les deux cas.

**M. Gillespie:** Est-ce qu'on a envisagé la possibilité d'augmenter le taux pour les camions loués?

**M. Short:** Oui, la possibilité a été envisagée. Toutefois, nos études ont démontré qu'il serait difficile de justifier un taux différent pour les camions qui sont loués par rapport à ceux qui sont acquis. Le taux de 30 p. 100, fondé sur l'expérience, semble assez raisonnable.

**Le président:** M. Short, il me semble que le taux de 30 p. 100 est fondé sur l'usure en fonction de certaines utilisations de l'automobile. D'ailleurs, dans les documents budgétaires de 1975, il est reconnu qu'un taux de 30 p. 100 est un taux raisonnable pour cette catégorie. Il est également appliqué aux taxis. Je pense que le principe est valable et qu'il devrait s'appliquer à tous les cas où l'usure est liée à une utilisation particulière; il se peut que ce soit là une particularité de l'industrie. C'est en gros ce que je pense de cette question. Qu'en pensez-vous?

**M. Short:** Monsieur le président, c'est exactement le raisonnement suivi par le Ministre lorsqu'il a décidé de majorer le taux à 40 p. 100 pour les automobiles louées à la journée. L'usure de ces automobiles est beaucoup plus élevée que celle des automobiles achetées.

**Le président:** Doit-on attacher une attention particulière au fait qu'il est surtout question des automobiles louées à la journée dans ce communiqué? La location des automobiles ne se limite pas à cela. Elles peuvent être louées au mois. Si je veux tirer avantage de cette situation, dois-je établir un bail pour chaque jour?

**M. Short:** Non, monsieur le président. Ce que nous avons tenté de faire est de tirer une ligne entre les agences de location qui mettent à la disposition de leurs clients des automobiles pour des périodes relativement courtes et celles qui louent des automobiles à plus long terme, soit deux ou trois ans habituellement. Nous en donnons une définition dans le

[Text]

Under item number three on page seven of the draft regulations we refer to a passenger automobile acquired for the purpose of renting or leasing that is not expected to be rented or leased to any one person for more than 30 days in any 12-month period. That represents an attempt to draw a single line that would distinguish between the short term rental automobile and those that are leased for an extended period of time.

**The Chairman:** That would mean that the lessee would have to make deals with a number of leasing firms, each deal for a 30-day term.

**Mr. Short:** Yes, Mr. Chairman. In order to qualify for the 40 per cent rate, the property would have to fall within the definition I have just given. We understand from discussions with representatives of the industry that this definition will probably serve fairly well as a practical way to distinguish between companies such as Hertz, Budget Rent-A-Car, Tilden, etc., which typically make cars available for short periods of time—a week to three weeks.

**The Chairman:** But those week-or two-week rentals can occur a number of times during the year, and you will soon run over the 30 days.

**Mr. Short:** A feature of the definition is that it is not expected to be rented or leased to any one person for more than 30 days. Ordinarily, I think, the daily car rental people expect the car to be leased to a number of clients over the course of the seven or eight months that they typically maintain the car.

**The Chairman:** An illustration comes to my mind. A friend of mine had this experience travelling to Jasper. The plane will take you as far as Edmonton; it is approximately 200 miles from Edmonton to Jasper. The means of travel from Edmonton to Jasper are the bus, a small plane or a rented car. You can rent a car and a driver or you can rent a car and drive it yourself. If you rent the car and drive it yourself, I think it is safe to assume that it is cheaper to keep the car at Jasper; and, besides, how else could you get it back to Edmonton? If you were staying there for a couple of weeks, you would certainly eat a hole in the 30 days.

**Mr. Short:** That is correct. Ordinarily, one would expect that the person renting the car would keep the car for the two or three weeks while he was in Jasper and then return to Edmonton where he would turn the car in. That would qualify under the test that we have set out because the auto leasing company would not expect, in the ordinary course of its business, that a car that it has in its stock would be leased to one person for more than a 30-day period. People will very often keep a car for two or three weeks in the course of their vacation.

But this is a test that has to be met at the time the automobile is purchased. While there may be isolated instances where a customer would take the car for more than

[Traduction]

projet de règlement qui accompagne le communiqué de presse du Ministre.

A l'article trois du projet de règlement, nous faisons référence aux automobiles particulières acquises en vue d'une location ou d'un crédit-bail et au fait qu'il n'est pas prévu de louer une automobile à une personne pour plus de 30 jours, dans toute période de 12 mois. Il s'agit d'une tentative pour établir une distinction entre la location à court terme et la location à long terme.

**Le président:** Cela signifie que celui qui loue devra signer des contrats de 30 jours avec plusieurs agences de location.

**M. Short:** Oui, monsieur le président. De manière à avoir droit au taux de 40 p. 100, le bien devra entrer dans la catégorie que je viens de mentionner. A la suite des entretiens que nous avons eu avec les représentants de cette industrie, nous en sommes venus à la conclusion que cette définition servira à établir une distinction entre des agences comme Hertz, Budget rent-a-car, Tilden, etc. qui mettent des automobiles à la disposition de leurs clients pour des périodes assez courtes, deux ou trois semaines, et les autres.

**Le président:** Mais ces périodes de deux ou trois semaines de location peuvent se reproduire plusieurs fois au cours de l'année, ce qui équivaut au bout du compte à plus de trente jours.

**M. Short:** La définition précise bien que vous ne devez pas louer ou offrir un crédit-bail à la même personne pour plus de 30 jours. Je pense qu'habituellement les agences de location s'attendent à louer une automobile à plusieurs clients durant les sept ou huit mois pendant lesquels elles conservent cette automobile.

**Le président:** Un exemple me vient à l'esprit. C'est arrivé à l'un de mes amis. Prenons par exemple quelqu'un qui doit se rendre à Jasper. L'avion ne vous mènera pas plus loin qu'Edmonton, qui est situé à environ 200 milles de Jasper. Pour vous rendre à Jasper vous avez le choix entre l'autobus, un petit avion, une limousine ou la location d'une automobile. Si vous adoptez cette dernière solution, je pense qu'on peut supposer qu'il sera plus économique de conserver l'automobile à Jasper et, d'ailleurs, il faudra bien que vous reveniez à Edmonton. Si vous avez l'intention d'y demeurer deux semaines, vous entamerez alors une bonne partie des 30 jours.

**M. Short:** C'est exact. Habituellement, la personne qui loue une auto la gardera pendant son séjour à Jasper, soit deux ou trois semaines, et la ramènera à Edmonton. Ce cas est tout à fait conforme à la définition que nous avons établie, parce que l'agence de location ne prévoit pas qu'une automobile, qu'elle a en stock, soit louée à une personne pour plus de 30 jours. Durant leurs vacances, les gens louent souvent des automobiles pour deux ou trois semaines.

Il faudra que cette règle soit respectée au moment de l'acquisition d'une automobile. Il se peut qu'en de rares occasions un client loue une automobile pour plus de trente jours.



[Text]

30 days, they would be rare. But such a situation would still qualify because it would meet the test, that the purpose for acquiring the car was to lease it for a period that is not expected to be beyond 30 days.

**The Chairman:** There is no use prolonging this. I think we have developed the subject matter. I find it difficult to believe that an automobile leasing firm would not know the duration of any lease when they turn a car over to somebody.

**Mr. Short:** Ordinarily, that would be stated in the lease.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Short:** But here we are attempting to define a single line that distinguishes between those automobile dealers or companies that will make cars available on extended leases running from two-to three-year periods and those companies that acquire the car for the purpose of making it available for relatively short periods of time.

**Senator McIlraith:** I have to separate points on which I seek some clarification. You have made it clear, Mr. Short, where you are seeking to draw the line between the firms that rent on a daily basis, shall we say, and the firms that rent for longer terms. But how will you prevent a person, who ordinarily leases a car on the long term—say for two or three years, as the case may be, from simply converting to the practice of renting from one of these other firms, such as Avis or Tilden, every 30 days?

**The Chairman:** Every 29 days.

**Senator McIlraith:** Yes. As a matter of administrative control, how are you going to prevent this practice from developing?

**Mr. Short:** That is a practical problem of administration, and I agree with it. Should Revenue Canada in the course of an audit determine that a single car was acquired by one of these companies and made available on recurring 29-day leases to the same client—

**Senator McIlraith:** That was not the possibility I posed.

**Mr. Short:** I am sorry; I misunderstood.

**Senator McIlraith:** I suggested that the person would go to a different firm before the 30-day period was up. There are approximately eight such firms in the city—

**Mr. Short:** Yes, I believe these are.

**Senator McIlraith:** And the customer goes from one firm to the next. I do not see any way to getting at that. It is the customer who is moving about, not the firm. The firm is still expecting to rent its cars on the short term and is well within your regulation.

**Mr. Short:** Senator, I find it difficult to answer that question. I do not have a fully satisfactory answer for you. One of the reasons that these regulations were put out in draft form rather than in final form was to give those whose interests are affected an opportunity to comment on them.

[Traduction]

Mais même dans un tel cas, la règle serait respectée, puisque l'automobile a été achetée dans le but de la louer pour une période de moins de trente jours.

**Le président:** Je pense qu'il n'est pas nécessaire de nous étendre davantage sur le sujet. Je n'arrive pas à croire qu'une agence de location ne sache pas à l'avance pour quelle période elle va louer une automobile à un client.

**M. Short:** Habituellement, c'est inscrit au contrat de location.

**Le président:** Oui.

**M. Short:** Ce que nous tentons d'établir est la distinction entre les concessionnaires d'automobiles ou les agences qui mettent à la disposition des clients des automobiles pour de longues périodes, deux à trois ans, et les agences qui achètent des automobiles en vue de les louer pour de courtes périodes de temps.

**Le sénateur McIlraith:** J'aimerais obtenir des précisions sur deux points. Vous avez été très clair, M. Short, en ce qui concerne la distinction que vous voulez établir entre les agences de location d'automobiles à court terme et les entreprises qui les louent à long terme. Comment allez-vous faire cependant pour éviter qu'une personne qui loue habituellement une automobile à long terme, deux ou trois ans, la loue d'une agence de location, comme Avis ou Tilden, tous les trente jours?

**Le président:** Tous les 29 jours.

**Le sénateur McIlraith:** Oui, quel contrôle administratif peut vous permettre d'éviter qu'une telle pratique n'ait cours?

**M. Short:** Il s'agit d'un problème d'administration, et je suis d'accord là-dessus. Si Revenu Canada, à la suite d'une vérification comptable, découvrait qu'une automobile a été achetée par l'une de ces agences de location en vue de la louer tous les 29 jours au même client...

**Le sénateur McIlraith:** Ce n'est pas exactement ce dont je parlais.

**M. Short:** Je m'excuse, je vous ai mal compris.

**Le sénateur McIlraith:** Je faisais allusion à la possibilité qu'une personne puisse s'adresser à une autre agence avant la fin de la période de trente jours. Il doit y avoir au moins huit agences de location dans cette ville.

**M. Short:** Oui, je le crois.

**Le sénateur McIlraith:** Et les clients passent de l'une à l'autre. Je ne vois pas ce que vous pouvez y faire. C'est le client qui se déplace, cela n'a rien à voir avec les agences de location. Elles s'attendent toujours à louer leurs automobiles pour de courtes périodes et, en cela, elles respectent les règlements.

**M. Short:** Sénateur, il m'est difficile de répondre à cette question. Je n'ai pas de réponse satisfaisante à vous offrir. L'une des raisons pour lesquelles ces règlements ont été présentés sous la forme de projets était justement de donner aux parties en cause l'occasion d'exprimer leur opinion.



[Text]

We have discussed this particular definition with Revenu Canada. I must say that it was one of the more difficult definitional problems we faced in drafting the regulation. We were satisfied, and I believe Revenue Canada were satisfied, that this was a reasonable working definition. It would be a wonderful world, if there were only black and white, but of course there is grey. We think that this definition probably does not lend itself to any serious abuse, but, if it does, we would almost certainly want to re-examine it.

**Senator McIlraith:** I don't think the trouble is in the definition. The trouble is in where you are seeking to draw the line.

If what I have suggested as an example of what might happen happens, are you not merely transferring the leasing business from the long-term lessors, which are mainly the car dealerships that are having a hard time, to the daily leasing firms? You are moving business from one to the other. Is there any point or purpose in that?

**Mr. Short:** Senator, I doubt that that is likely to occur. Ordinarily, somebody who wants to acquire a car for use in a business or for family reasons can do one of two things: He can buy it outright or he can lease it. Leasing is really an alternative to purchasing, with financial implications. Typically, he will lease it for a two to three year period and then will either acquire it at the end of the lease period or will turn it in and lease another car. On the other than, the cars used in the daily car rental business are ordinarily available for those who want to make short-term use of an automobile. Somebody who wants to have access to an automobile over an extended period of time, whether for use by a family or use in a business, is not likely to be satisfied with entering into a series of very short-term rental agreements.

**Senator McIlraith:** Well, some of those who are renting cars are quite price-conscious, and they may well do it if there is a difference in cost. That is the point I am getting at.

In any event, I think you have answered the point I raised there.

**The Chairman:** Senator McIlraith, have you thought of the fact that there may be a feel for a business being established which would co-ordinate the various leasing firms?

**Senator McIlraith:** Mr. Chairman, there was another point I wanted to raise. It is my understanding that firms like Avis, who are in the daily leasing business, buy their cars. I understand also—and perhaps you can enlighten me on the factual aspect of this—that other firms in the daily leasing business do not buy their cars but lease them. If that is true, is the effect of the change that has just been announced likely to affect those firms in the daily leasing business who now instead of buying their cars lease them from the long-term leasing firms by compelling them to change to buying their cars in order to get the larger depreciation or the faster writeoff?

**Mr. Short:** I can't answer that, senator. That is an aspect I had not considered. I have not met with the daily car leasing people personally. Others who work with me have.

[Traduction]

Nous avons discuté de cette définition avec les fonctionnaires de Revenu Canada. Je dois dire que c'est l'une des définitions les plus difficiles que nous ayons eu à établir au moment de la rédaction du projet. Nous étions convaincus, et je crois que Revenu Canada l'était aussi, que c'était la définition la plus convenable. Le monde serait merveilleux si tout y était noir ou blanc malheureusement il y a des gris. Nous pensons que cette définition ne se prête pas à de graves abus, mais, si tel était le cas, nous serions tout à fait prêts à la modifier.

**Le sénateur McIlraith:** Je ne pense pas que ce soit la définition qui pose un problème. Il vient plutôt du fait que vous cherchez à établir une distinction.

Tenez-vous compte du fait, si l'exemple que je vous ai donné se produit, que vous ne faites pas que transférer la location des entreprises de crédit-bail, qui sont principalement des concessionnaires d'automobiles qui éprouvent des difficultés financières, aux agences de location à court terme? Vous faites passer les opérations de location de l'une à l'autre. Est-ce vraiment utile?

**M. Short:** Sénateur, je doute que cela se produise. Normalement, une personne qui désire acquérir une automobile pour ses affaires ou pour des raisons personnelles peut le faire de deux façons: elle peut acheter une automobile ou la louer. Le crédit-bail est vraiment un choix qui a des conséquences financières. Cette personne louera une automobile pour deux ou trois ans et, ensuite, à la fin du terme, elle l'achètera ou la retournera et en louera une autre. D'un autre côté, les automobiles utilisés par les agences de location à court terme sont mises à la disposition de personnes qui ne les utilisent que pour une brève période. Une personne qui a besoin d'une automobile pour une longue période, que ce soit pour des raisons personnelles ou pour ses affaires, ne sera pas intéressée à conclure toute une série de contrats à court terme.

**Le sénateur McIlraith:** Certaines personnes qui louent des automobiles se préoccupent beaucoup des frais et il se peut fort bien qu'elles le fassent, si elles y voient un avantage. C'est à cela que je voulais en venir.

Quoi qu'il en soit, je pense que vous avez répondu à ma question.

**Le président:** Sénateur McIlraith, avez-vous songé au fait qu'une entreprise puisse être créée en vue de coordonner les opérations des diverses entreprises de crédit-bail?

**Le sénateur McIlraith:** Monsieur le président, c'est précisément le deuxième point que je voulais aborder. J'ai cru comprendre que des sociétés comme Avis, qui louent à court terme, achètent leurs automobiles. Il me semble également—peut-être pourriez-vous m'éclairer sur ce point—que d'autres entreprises, qui s'occupent de location, n'achètent pas leurs automobiles, mais les louent. Si tel est le cas, la modification qui vient d'être annoncée ne pourrait-elle pas pousser les entreprises de location à court terme à acheter des automobiles, plutôt qu'à les louer des entreprises de crédit-bail, afin d'obtenir un meilleur amortissement ou une déduction plus rapide?

**M. Short:** Je ne peux pas vous répondre, sénateur. C'est une possibilité que je n'ai pas envisagée. Je n'ai pas rencontré les

[Text]

**Senator McIlraith:** Had the officials who did meet with the daily car leasing people also met with the Automobile Dealers Association and the larger association, the Federation of Automobile Dealer Associations of Canada? I might say we have heard some pretty potent evidence from that group that has not yet been fully answered, and we will have to deal with that later on when we are making our report.

**Mr. Short:** Certainly, senator, it would not be the intention to cause a distortion in the daily car rental industry between those who purchase and those who lease. The end use is the same. The same justification would be present for a faster writeoff, since the cars used in the daily car rental industry do in fact depreciate more rapidly, and the wear and tear on those cars is demonstrably faster than for a car on a long-term rental. So that should not be the intention. If we have created such a distortion, it is by inadvertence rather than by design and we would certainly be willing to listen to any representations to ensure that such a problem, if there is one, can be resolved.

**Senator McIlraith:** In the United States the rate granted in the car leasing business is 40 per cent, is it not? It has been for some time.

**Mr. Short:** I believe it is, senator, but I am not an authority on the United States system.

**Senator McIlraith:** Incidentally, I did not see the press release. For some reason or other it did not come to my office.

**Mr. Short:** It was just released yesterday.

**Senator McIlraith:** Perhaps we will have to consider this aspect when we come to doing our report, but it seems to me that, if I took in correctly what you said, the release does not quite address the problems raised in the evidence we have heard. I will leave it at that.

**The Chairman:** I might just tell the committee that I have in front of me a message which was directed to me as Chairman of this committee. It is a message from the Honourable Bud Cullen concerning the Federation of Automobile Dealer Associations of Canada and I would propose to file it as part of the material in today's hearing. I will read the message in part. This is what the Federation of Automobile Dealer Associations asked to have forwarded to me:

Understand consideration being given this week to possible further changes in November 12 budget. We wish to emphasize the extreme adverse effects of the budget capital cost allowance (CCA) regulations to automobile and truck dealers' leasing operations. Between 60-70 per cent of all 3,600 domestic and import dealers in Canada are actively engaged today in the vehicle leasing business. These percentages are growing. Vehicle leasing is current-

[Traduction]

représentants des agences de location à court terme. Certains de mes collègues l'ont fait cependant.

**Le sénateur McIlraith:** Est-ce que ces fonctionnaires, qui ont rencontré les représentants des agences de location, ont également eu des entretiens avec les représentants de l'Association des concessionnaires d'automobiles et avec la Fédération des associations de concessionnaires d'automobiles du Canada qui les regroupe? Je dois dire que nous avons entendu des témoignages très concluants de ce groupe et nous n'avons toujours pas de solutions. Il faudra que nous en tenions compte au moment de la rédaction de notre rapport.

**M. Short:** Il est certain, sénateur, que nous n'avons pas l'intention de créer une différence entre les agences de location à court terme qui achètent leurs automobiles et celles qui les louent. L'utilisation qu'elles en font est la même au bout du compte. La même justification est valable, en ce qui a trait à une déduction plus rapide, puisque les automobiles utilisées par les agences de location à court terme se déprécient en fait plus rapidement et l'usure de ces automobiles est beaucoup plus rapide que pour une automobile qui est louée pour une longue période. Nous n'avions donc pas l'intention de créer une telle différence et, si nous l'avons fait, c'est par inadvertance et nous serions prêts à écouter tout ce qu'elles ont à dire pour résoudre un tel problème, s'il existe.

**Le sénateur McIlraith:** Aux États-Unis, le taux accordé aux entreprises de crédit-bail dans ce domaine est de 40 p. 100, n'est-ce-pas? Il en est ainsi depuis un certain temps.

**M. Short:** Je crois que vous avez raison, sénateur, mais je ne suis pas un spécialiste en cette matière.

**Le sénateur McIlraith:** En passant, je n'ai pas eu connaissance du communiqué de presse en question. Il semble que nous ne l'ayons pas reçu.

**M. Short:** Il a été diffusé hier.

**Le sénateur McIlraith:** Il faudra peut-être que nous tenions compte de cette question au moment de la rédaction de notre rapport, mais il me semble, si j'ai bien compris ce que vous avez dit, que le communiqué ne résout pas les problèmes soulevés lors du témoignage que nous avons reçu. J'en resterai là.

**Le président:** Je dois dire aux membres du Comité que j'ai devant moi un message que j'ai reçu à titre de président de ce Comité. Le message provient de l'honorable Bud Cullen, qui l'a reçu de la Fédération des associations des concessionnaires d'automobiles du Canada, et je propose qu'il soit versé au dossier. Je lirais une partie du message, soit la partie qui m'est adressée par la Fédération des associations de concessionnaires d'automobiles du Canada:

Il semble qu'il y ait possibilité que des modifications ultérieures soient apportées au budget du 12 novembre. Nous désirons souligner les effets très nuisibles des règles applicables à la déduction pour amortissement sur les opérations de crédit-bail des concessionnaires d'automobiles et de camions. Entre 60 et 70 p. 100 de tous les concessionnaires d'automobiles importées ou fabriquées ici s'occupent de crédit-bail. Ce nombre s'accroît. Le



[Text]

ly keeping many dealers alive. Reduced cash flow from new CCA will force many to close their doors. Please be aware that proposed CCA changes will impact significantly on a substantial number of dealers in communities all across Canada.

We urge that CCA regulations be left as they were prior to November 12, 1981.

We still await a response from Finance Department officials to our detailed data submitted March 5, 1982.

**Senator McIlraith:** What is the date of that?

**The Chairman:** It is dated May 31, 1982. I assume that they had not seen this release.

**Senator Bosa:** If someone were to lease a vehicle for 29 days, turn it in and then repeat the process a number of times in order to circumvent any tax aspect, would it not be more costly? Is it not more costly to rent a vehicle for 29 days at a time for two or three years as opposed to leasing a vehicle for two or three years?

If it is, is there not a disincentive to go through that process simply because it would be detrimental to them even if they succeeded in avoiding the taxes? Are my assumptions correct, Mr. Short.

**Mr. Short:** I would think so, senator.

From the point of view of an automobile dealer, there is a fairly fundamental difference between acquiring a car and putting it out on a two- or three-year lease with terms and conditions and renting an automobile on a short-term basis. With a two- or three-year term, the cash flow is fairly predictable, although the cost for short-term leases is higher than for long-term leases.

**The Chairman:** Do you correlate 30 days with short-term?

**Mr. Short:** Yes.

**The Chairman:** Why?

**Mr. Short:** Mr. Chairman, there was an attempt made to find a relatively straightforward distinction. Admittedly, 30 days is arbitrary, but nevertheless it does seem to be right in the vast majority of circumstances. The daily car rental people have advised us that the average lease term is measured in days as opposed to weeks or months, whereas the dealers who give the option to buy or lease a car ordinarily have leases that run two or three years.

**Mr. Helmut Birk, (Thorne Riddell), Adviser to the Committee:** Mr. Short, I believe the question as to whether a person who heretofore had a long-term lease, would enter into a series of leasing contracts of less than 30 days is probably purely hypothetical, simply because there would be no advantage to the person signing the lease. First of all, as was pointed out, he would have to pay a much higher price, and, secondly, since he would have only leasing costs, he would not have any

[Traduction]

crédit-bail permet aux concessionnaires de survivre. La diminution des liquidités, entraînée par la nouvelle déduction pour amortissement, forcera de nombreux concessionnaires à fermer leurs portes. Nous vous supplions de réaliser que les modifications proposées auront des effets notables sur un grand nombre de concessionnaires au Canada.

Nous demandons instamment que les règles en matière d'amortissement soient celles qui avaient été proposées les 12 novembre 1981.

Nous attendons toujours une réponse des fonctionnaires du ministère des Finances aux données que nous leur avons fournies le 5 mars 1982.

**Le sénateur McIlraith:** Quelle est la date de ce message?

**Le président:** Il est daté du 31 mai 1982. Je suppose qu'ils n'avaient pas pris connaissance du communiqué de presse.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président, si quelqu'un devait louer une automobile pour 29 jours, la retourner et en louer une nouvelle et si cette personne devait faire cela plusieurs fois, de manière à contourner la mesure fiscale, ne serait-ce pas beaucoup plus coûteux? Il doit être plus coûteux de louer une automobile pour 29 jours, plutôt que de la louer pour deux ou trois ans.

Si tel est le cas, il ne serait pas intéressant de faire une telle chose, parce que ce serait trop coûteux, même si l'on tient compte des impôts économisés. Ai-je raison, M. Short?

**M. Short:** Je pense que oui, sénateur.

Du point de vue du concessionnaire d'automobile, il y a une différence essentielle entre acheter une automobile et la louer pour deux ou trois ans, avec les modalités habituelles, et louer une automobile pour une courte période. Dans le cas d'un crédit-bail de deux ou trois ans, les liquidités sont assez prévisibles, bien que le coût des baux à court terme soit plus élevé que celui des baux à long terme.

**Le président:** Pour vous, 30 jours équivalent au court terme?

**M. Short:** Oui.

**Le président:** Pourquoi?

**M. Short:** Monsieur le président, nous avons tenté d'établir une distinction raisonnable. J'admets que 30 jours est un choix arbitraire, mais il n'en reste pas moins qu'il semble juste dans la grande majorité des cas. Les agences de location à court terme nous ont fait savoir que le terme moyen est calculé en jours, plutôt qu'en semaines ou en mois, alors que les concessionnaires qui offrent des crédit-bail, avec possibilité d'acheter ou de louer une automobile, ont des termes qui couvrent deux ou trois ans.

**M. Helmut Birk, (Thorne Riddell), conseiller auprès du comité:** M. Short, je crois que la question de savoir si une personne, qui jusqu'à présent avait recours au crédit-bail, pourrait s'engager dans une série de contrats de location de moins de 30 jours est probablement hypothétique, tout simplement parce que la personne n'en tirerait aucun avantage puisque, tout d'abord, comme vous l'avez souligné, elle devra payer un prix plus élevé et, deuxièmement, étant donné qu'elle



*[Text]*

capital cost allowance. The leasing company is the one which qualifies for either the 30 per cent or the 40 per cent capital cost allowance.

That being the case, an individual would not be inclined to benefit Hertz, say, by taking an automobile for 29 days, turning it in, and then going to Tilden to rent another vehicle for 29 days. It is just the company which gets the 40 per cent capital cost allowance. So there is no benefit from the lessee's point of view. A benefit could arise, of course, if a company entered into some arrangement with an individual whereby the company would automatically extend and sign a new leasing contract. It would then be up to the auditors from Revenue Canada to determine whether or not there was an extension of the lease.

So I think there is no possibility of a loophole, but the real question is: Is this change which was introduced yesterday in reply to concerns expressed by what you have termed the daily car rental corporations following the budget amendments? If so, why were the concerns raised by the other organizations in the automobile leasing business—which organizations provided certain detailed computations of the impacts of the budget measures to the Department of Finance—not considered in the same light?

**Mr. Short:** Mr. Chairman, the representations made by those representing the daily car rental people and the dealers have been considered. Indeed, considerable attention was devoted to an analysis of the problems they raised with us.

One of the difficulties is that it is difficult to justify any kind of rate differentiation between a car that is leased and one that is owned. Quite clearly, if the rate of capital cost allowance on a leased automobile were significantly higher than the rate allowed on an automobile that is owned, there would be a serious distortion in the industry. There would be quite an incentive to lease rather than to own. I think that that distortion would be very difficult to justify.

The conclusion that we reached was that there was no justification for a differentiation in rates on leased versus owned automobiles.

The question which we were faced with was whether the rate of 30 per cent that applies to both was too low. The answer was that the rate of 30 per cent seemed to be generally appropriate.

You will appreciate, Mr. Chairman, that the rate for automobiles of 30 per cent includes all property in Class 10 of Schedule II of the Income Tax Act. That is a very broad class. That class includes not only automobiles but certain farm equipment, construction equipment, mining assets and a whole range of other things. This is one of the larger classes, and a general increase in the rate would have significant revenue implications for the government.

**Senator McIlraith:** Why not divide that class to make two classes?

**Mr. Short:** The answer to that is that we concluded, on the basis of our analysis, that 30 per cent was a reasonable rate for

*[Traduction]*

n'assume que les frais de location, elle n'a pas droit à la déduction pour amortissement. C'est la société de crédit-bail qui a droit à 30 ou 40 p. 100 de déduction pour amortissement.

Par ailleurs, une telle personne n'apporterait aucun bénéfice particulier à Hertz si elle devait louer une automobile pour 29 jours, la retourner et ensuite se rendre chez Tilden pour en louer une autre pour 29 jours. Il n'y a que la société qui a droit au 40 p. 100 de déduction pour amortissement. Celui qui loue n'en tire donc aucun avantage. Il pourrait toujours y avoir un avantage, si une société concluait une entente avec une personne, en vertu de laquelle elle s'engageait à renouveler le crédit-bail. Il reviendrait aux vérificateurs de Revenu Canada de déterminer s'il y a eu ou non prolongement du bail.

Je ne crois pas qu'il y ait la possibilité d'une échappatoire fiscale, mais la véritable question est la suivante: est-ce que cette modification a été annoncée hier en réponse aux préoccupations exprimées par ce que vous avez appelées les agences de location à court terme à la suite des modifications du budget? Si tel est le cas, pourquoi les préoccupations exprimées par les entreprises de crédit-bail, lesquelles ont fourni des données détaillées sur les effets des mesures budgétaires au ministère des Finances, n'ont-elles pas reçues la même attention?

**M. Short:** Monsieur le président, les mémoires présentés par les représentants des agences de location à court terme et les concessionnaires ont été étudiés. Nous y avons consacré beaucoup d'attention, afin d'analyser les problèmes qu'ils ont soulevés.

L'une des difficultés est qu'il est difficile de justifier toute différence de taux entre une automobile louée et une automobile achetée. Il semble évident, si le taux de déduction pour amortissement devait être beaucoup plus élevé pour une automobile louée, que celui permis pour une automobile achetée, qu'il y aurait une grave inégalité dans l'industrie. Il serait plus avantageux de louer que d'acheter. Je pense que cette inégalité serait difficile à justifier.

Nous en sommes donc venus à la conclusion qu'il n'y avait aucune raison pour qu'il y ait une différence de taux entre les voitures louées et achetées.

La question qui s'est posée était de savoir si le taux de 30 p. 100 était trop bas. Je pense que la réponse a été que le taux de 30 p. 100 semblait en général acceptable.

Il est bon de noter, monsieur le président, que le taux de 30 p. 100 pour les automobiles comprend tous les biens de la catégorie 10, indiquée à l'Annexe II de la Loi de l'impôt sur le revenu. Il s'agit d'une catégorie assez vaste. Elle comprend non seulement les automobiles, mais aussi le matériel agricole, le matériel de construction, les biens miniers et un vaste échantillon d'autres biens. Il s'agit de l'une des plus vastes catégories et une augmentation générale du taux aurait des effets importants sur les recettes du gouvernement.

**Le sénateur McIlraith:** Pourquoi ne pas en faire deux catégories?

**M. Short:** La réponse est que nous sommes venus à la conclusion, à la suite de nos analyses, que le taux de 30 p. 100

[Text]

those properties that fell within it, with the exception of those cars used in the daily car rental business where a higher rate seemed to be justified.

**Senator Stollery:** When FADA were here, as I recall, their major concern was their cash-flow problem which was brought about by the change in the three-year process of the application of the capital cost allowance. I am not clear if what we are addressing at this point resolves their problem. I am also not clear what the connection is between the cash-flow difficulty and the question of trying to resolve what is a fair rate of depreciation between rented cars and leased cars. We are now talking about the different rates applicable to the two different kinds of vehicles.

Although this does not have any relationship, so far as I can see, to the cash-flow problem—and it may not make any sense to those who know more about tax law than I, it seems obvious that a car rented on a short-term basis depreciates more quickly than a car leased over two or three years. Is it foolish to contemplate that a leasing company might find a way of getting around the 29-day problem, in order to get the extra 10 per cent depreciation? After all, that would have an effect on its cash flow because depreciation applies in the first year. In other words, as you say, it is the owner of the vehicle who gets the extra 10 per cent. Would it then not be important for the owner of the vehicle to somehow devise, as the chairman pointed out, a third business which would, in effect, take advantage of the short-term rental rate of depreciation for its long-term leased cars? Does that seem to be beyond the realm of imagination for someone in the car leasing business who has a cash-flow problem because of the change in the three-year application of the rates of capital cost allowance? I am sorry if that sounds confusing, but that seemed to be what we were talking about the other day.

**Mr. Short:** The adequacy of this definition is what Senator McIlraith was questioning. We believe that the definition has been so structured that there is likely to be a reasonable line of demarcation between those cars rented on a short-term basis and those cars leased out on a long-term basis. We do not believe that it is susceptible of large abuse. I would not want to underestimate the wit of those outside, or of their professional advisers, in trying to find a way around these rules. Obviously, they would want to look very carefully at these rules to see to what extent they could skirt the line in order to get some advantage. By the same token, we would want to look at the experience to determine whether, indeed, it is a line that is being stretched unreasonably, and whether some change in that definition would not be appropriate.

One of the reasons for putting out the regulations in draft form rather than in final form at this stage, was to have questions like this aired, this giving people an opportunity to make representations.

[Traduction]

était raisonnable pour les biens qui tombent dans cette catégorie, à l'exception des automobiles utilisées par les agences de location à court terme pour lesquelles un taux plus élevé semblait justifié.

**Le sénateur Stollery:** Lors de la comparution de la FADA, je crois que l'une de ses principales préoccupations était les problèmes de liquidités soulevés par le changement apporté au processus de trois ans pour l'application de la déduction pour amortissement. Je ne suis pas sûr que ce dont nous parlons en ce moment peut résoudre le problème. Je ne suis pas davantage certain qu'il y ait un rapport entre les problèmes de liquidités et la tentative d'établir un taux juste pour l'amortissement des automobiles louées. Nous parlons en ce moment des différents taux applicables à deux différentes catégories de véhicules.

Quoique cela n'ait aucun rapport, d'après ce que je peux en juger, avec le problème des liquidités et il se peut même qu'elle n'ait aucun sens pour ceux qui en savent plus long que moi sur la fiscalité, est qu'il est évident qu'une automobile qui est louée à court terme se déprécie plus rapidement qu'une automobile qui est louée pour deux ou trois ans. Est-il déraisonnable de penser qu'une société de crédit-bail, veuille trouver un moyen de contourner le problème des 29 jours dans le seul but d'avoir droit au 10 p. 100 de plus pour amortissement? Après tout cela ce qui aurait un effet sur ses liquidités, puisque la déduction pour amortissement s'applique à la première année. En d'autres mots, comme vous l'avez mentionné, c'est le propriétaire de l'automobile qui a droit à ce 10 p. 100 supplémentaire. Est-ce que ce ne serait pas important pour le propriétaire du véhicule de former, comme le président l'a suggéré, une troisième société qui pourrait tirer avantage du taux applicable à la location à court terme pour les automobiles qu'elle pourrait louer à long terme? Est-ce que cela semble totalement impossible qu'une société de crédit-bail qui a des problèmes de liquidités, en raison de la modification à l'application de trois ans apportée aux taux de la déduction pour amortissement, pense à trouver un tel moyen? Je m'excuse si je vous semble un peu compliqué, mais il me semble que c'est ce dont nous parlions l'autre jour.

**M. Short:** Le sénateur McIlraith mettait en doute la validité de cette définition. Nous pensons qu'elle a été établie d'une manière telle qu'il y aura une différence raisonnable entre les automobiles louées à court terme et celles louées à long terme. Nous ne croyons pas qu'elle se prêtera à de graves abus. Je ne voudrais pas sous-estimer l'imagination des sociétés, ni celle de leurs conseillers juridiques, qui chercheront sûrement à trouver un moyen de contourner ces règlements. Il me semble évident qu'ils étudieront avec attention ces règlements, afin de voir dans quelle mesure ils pourront trouver un moyen d'en tirer quelques avantages. Par ailleurs, nous nous fierons à l'expérience qui nous indiquera s'il y a lieu de modifier la définition, si les règles sont trop facilement contourner.

Je répète que l'une des raisons pour lesquelles nous avons déposé ces règlements sous la forme d'un projet, à ce moment-ci, était de faire connaître notre position et d'avoir l'occasion de la possibilité de les modifier au besoin.



[Text]

As to the cash-flow problem, I think you must appreciate that one of the underlying purposes of this change—the introduction of the so-called half-year rule for capital cost allowance—was to raise revenues, and fairly significant revenues. I do not want to get into a debate as to what is “significant”, as we have already touched on that, but the revenue forecast to the federal government for the half-year rate is \$1.1 billion. On top of that, of course, there will be some provincial revenue implications.

**The Chairman:** You figure does not relate exclusively to the car leasing business?

**Mr. Short:** No.

**The Chairman:** It is the whole class of 30 per cent and all the other classes.

**Mr. Short:** You are quite right, Mr. Chairman, but it is the same cash flow problem with respect to all depreciable property—automobiles, buildings and aircraft. It is a similar problem, and the cash-flow problem is obviously more acute when interest rates are as high as they have been recently. We recognize that.

**The Chairman:** I suppose what you are saying, Mr. Short, is that if the government has economic problems and various businesses have economic problems, and the government has the chance to get some money where there is a substantial reduction, the government feels the money would be better in its hands to relieve its economic problems than to be left in the hands of the dealer, and thus the dealer may end up with cash-flow problems.

**Mr. Short:** Mr. Chairman, I would not put it in those terms.

**The Chairman:** Put it your own way, then.

**Mr. Short:** A major thrust of the budget was a significant reduction of the government's deficit. That was central to the minister's objective in the presentation of this budget, and that, necessarily, implied a number of tax increases. There are two general ways that revenues could have been increased: One was simply to increase the tax rates that apply to the existing base; the other approach was to broaden the base and thus, with the same or even reduced rates, attract larger revenues. This particular change in the capital cost allowance represents a broadening of the tax base. The revenue implication, as set out in the budget papers, is \$1.1 billion, which is a large sum. A failure to raise those revenues in this way would require either an increase in the deficit or an increase in other areas of taxation. After canvassing the alternatives open to us, we felt that this was an appropriate way to seek the additional funds that the minister felt were necessary in terms of his budget thrust.

**Senator Stollery:** Obviously the projections are based on evidence that the department has collected and, presumably, on projected assumptions that the department has made. I would be interested in knowing something about how those

[Traduction]

Quant aux problèmes de liquidités, je pense qu'il faut réaliser que l'une des raisons de cette modification—l'adoption de la règle de la demi-année pour la déduction pour amortissement—était de percevoir des recettes dont le montant est assez important. Je ne voudrais pas en venir à un débat sur ce qui est important en l'occurrence, nous l'avons déjà fait, mais les recettes que le gouvernement fédéral peut en tirer s'élèvent à 1,1 milliard de dollars. De plus, il est évident que les provinces en tireront aussi des recettes.

**Le président:** Vos chiffres ne s'appliquent pas uniquement à la location des automobiles?

**M. Short:** Non.

**Le président:** Il s'agit de toute la catégorie à laquelle s'applique le taux de 30 p. 100 et à toutes les autres catégories.

**M. Short:** Vous avez tout à fait raison, monsieur le président, mais les problèmes de liquidités sont les mêmes pour tous les biens qui se déprécient, les automobiles, les édifices et les avions. Le problème est analogue et il est d'autant plus sérieux lorsque les taux d'intérêt sont aussi élevés qu'en ce moment. Nous l'admettons.

**Le président:** Je suppose, M. Short, que ce que vous voulez dire est que dans une situation où le gouvernement a des problèmes économiques et des problèmes d'argent, que diverses entreprises ont de tels problèmes et que le gouvernement décide de percevoir davantage de recette là où il le peut par une réduction de certaines déductions importantes, le gouvernement pense en somme que ces fonds seront mieux placés dans ses mains que dans celles des concessionnaires, même si cela doit entraîner pour ceux-ci des problèmes de liquidités.

**M. Short:** Je ne le perçoit pas tout à fait de cette façon.

**Le président:** De quelle façon alors?

**M. Short:** Le budget avait pour objectif principal une diminution importante du déficit du gouvernement. C'est ce qui préoccupait avant tout le Ministre au moment du dépôt du budget et cela signifiait bien sûr un certain nombre d'augmentations d'impôt. Il y a deux manières d'augmenter les recettes: l'une consiste à augmenter simplement les taux d'imposition applicables à l'assiette fiscale et l'autre consiste à élargir l'assiette fiscale et, par conséquent, avec les mêmes taux, ou même des taux moins élevés, percevoir davantage d'argent. Cette modification particulière apportée à la déduction pour amortissement représente un élargissement de l'assiette fiscale. Les recettes qui pourront être perçues de cette manière, elles sont d'ailleurs indiquées dans les documents budgétaires, s'élèvent à 1,1 milliard de dollars, ce qui représente une très forte somme. Si nous n'avions pas perçu ces recettes de cette manière, il aurait fallu, soit augmenter le déficit, soit imposer des augmentations dans d'autres domaines. Après avoir examiné toutes les possibilités, nous avons pensé que c'était une manière convenable de percevoir les fonds supplémentaires que le Ministre jugeait nécessaires.

**Le sénateur Stollery:** De toute évidence, les prévisions sont fondées sur les données recueillies par le Ministère et probablement sur les hypothèses émises par celui-ci. J'aimerais savoir comment certaines de ces hypothèses sont formulées,



*[Text]*

projected assumptions are made, because it seems to me that the amount of revenue the government will collect, of course, must depend on the amount of economic activity taking place in the trade or profession affected by the additional tax burden. I should like to hear your comments on that. In other words, you project \$1.1 billion on the CCA, presumably, on certain assumptions but, if the economic activity—as has happened over the last six months or so—declines, then what happens to those projections and what state are you left in? If the activity takes place, the government does not get the revenue and the government has then to borrow the additional revenue, which it looks at though it may be to do. What thoughts have you on that?

**Mr. Short:** Mr. Chairman, although it might sound trite, I must say that, quite clearly, assumptions are made concerning the level of economic activity at the time when revenue projections are made. To the extent that those projections are not made, the revenue implications alter.

This is not an area in which I have direct concern; there are others in the Department of Finance who occupy themselves with these matters. I am not in possession of the figures that would arise based on different assumptions.

**Senator McIlraith:** Before proceeding to the question I started to raise earlier, I want to clarify a couple of points.

I think Mr. Short suggested that I was concerned with the adequacy of the definition covering daily leasing agencies as distinct from long-term leasing agencies. That was not my concern. I was satisfied that you had distinguished well enough between the two groups. My concern was rather that no distinction at all should be made and that the possible result of making a distinction might be to distort the car leasing industry rather badly. Having clarified that, I want to move to another point.

In the budget papers there is a figure of \$1.1 billion as the prospective revenue to be produced by this change in the CCA. That includes all capital cost allowances on every kind of item—that is, items that are depreciable immediately and in two-year terms and in very long terms, and so on, and at varying rates. Is it possible for you to bring to us the part of that figure that is made up from the change being made in the car leasing business?

**The Chairman:** I ask Mr. Poddar for that, and my question is contained in the transcript. He undertook to provide it. I have asked him several times since then and have told him that I am waiting for it. He tells me he has not done this yet.

**Mr. Short:** Mr. Chairman, if I may, when Mr. Poddar learned I was coming, he asked me to provide you with the figures should you ask for them.

*[Traduction]*

parce qu'il me semble que le montant des recettes que le gouvernement percevra doit évidemment dépendre de la conjoncture économique dans les secteurs ou les professions qui seront touchés par un fardeau fiscal supplémentaire. J'aimerais connaître votre position à ce sujet. En d'autres mots, vous prévoyez percevoir un montant de 1.1 milliard de dollars de la déduction pour amortissement en fonction probablement de certaines hypothèses, mais si l'économie—comme c'est arrivé au cours des six derniers mois—subit un ralentissement, qu'arrive-t-il à toutes ces hypothèses et que vous reste-t-il? Si tel est le cas, le gouvernement n'obtiendra pas les sommes prévues et il lui faudra alors emprunter les fonds supplémentaires. Quel est votre avis?

**M. Short:** Monsieur le président, même si cela doit sembler banal, je dois dire qu'il est certain que des hypothèses sont formulées au sujet de l'activité économique au moment où les prévisions de recettes sont établies. Dans la mesure où de telles hypothèses ne sont pas formulées, les prévisions en matière de recettes fiscales sont modifiées.

Ce n'est pas un domaine que je connais personnellement. D'autres personnes au sein du ministère se préoccupent de ces questions. Je ne possède pas les chiffres qui découlent de différentes hypothèses.

**Le sénateur McIlraith:** Avant d'aborder la question que j'ai mentionnée plus tôt, je voudrais préciser certains points.

Je pense que M. Short a déclaré que je mettais en doute la validité de la définition qui établit une distinction entre les agences de location à court terme et les sociétés de crédit-bail. Ce n'était pas ma préoccupation. Je suis convaincu que votre définition établit une distinction très claire entre les deux genres d'entreprises. Je voulais simplement dire qu'à mon avis il ne devrait pas y avoir de distinction du tout et que cette distinction ne sert qu'à établir une inégalité dans l'industrie de la location d'automobiles. Ayant établi cette précision, je passerais maintenant à une autre question.

Dans les documents budgétaires, il est fait mention du chiffre de 1.1 milliard de dollars quant aux recettes prévues à la suite de la modification apportée à la déduction pour amortissement. Elle comprend toutes les déductions pour amortissement applicables à toutes les catégories de biens, soit les biens qui se déprécient immédiatement, à moyen terme ou à long terme et à des taux variables. Vous est-il possible de nous donner le chiffre qui s'applique à la modification apportée à la déduction pour amortissement en ce qui concerne la location des automobiles?

**Le président:** J'ai posé cette question à M. Poddar et elle est inscrite aux délibérations. Il a accepté de nous fournir cette réponse. Je le lui ai demandé plusieurs fois depuis lors et je l'attends toujours. Il m'a répondu que les chiffres n'étaient pas encore disponibles.

**M. Short:** Monsieur le président, si vous le permettez, lorsque M. Poddar a appris que je devais comparaître devant vous, il m'a demandé de vous fournir ces chiffres, si vous en faisiez la demande.

[Text]

**Senator Godfrey:** You mean you were not going to provide them in any event? Do we have to keep on asking?

**Mr. Short:** As originally proposed with the 30 per cent rate of capital cost allowance, the application of the half-year rule to the daily and short-term rental vehicles would be about an average of \$5 million in 1982 and 1983 and a reduced amount after that time—something in the order of \$3 million. It is lower in subsequent years, obviously because the higher rate offsets the effect of the half-year rule in the first year.

The increase in the rate to 40 per cent means that in 1982 and 1983 there will be a revenue shortfall to the industry of about \$2 million; but in 1984 and in 1985 there will be a cash-flow gain of something in the order of \$3 million.

**Senator McIlraith:** My recollection of the question is that it dealt with all car leasing. You are dealing only with daily car leasing in your answer. Can you give us the information for the other part of the car leasing business?

**Mr. Short:** I am sorry, senator, I do not have that information.

**Senator McIlraith:** How would we go about getting that? Our original question concerned car leasing, and no distinction was drawn between daily car leasing and long-term car leasing.

**Mr. Short:** Let me make it clear that the figures I have given you were the estimates provided to me for the daily and short-term rental vehicles I can ask Mr. Poddar to provide an estimate for the total car leasing industry as soon as he can put the figures together.

**Senator Godfrey:** You said that in the 40 per cent there would be a gain of \$3 million in 1984. Would that be exactly the same as it was previously? What do you mean by a gain of \$3 million?

**Mr. Short:** In 1984 and 1985, as an industry they would benefit because of the higher rate, that is, the 40 per cent rate as opposed to the 30 per cent rate; whereas, at the 30 per cent rate there would be a cost to the industry of about \$3 million on an annual basis.

**Senator Godfrey:** So that, under the present budget proposals, at a cost of \$4 million for the first two years, they will, in perpetuity, gain \$3 million.

**Mr. Short:** Yes, that is correct.

**Senator Godfrey:** So they will have a good deal in the long term?

**Mr. Short:** It is a good deal in the long term, certainly, but justified on the basis of the experience of the wear and tear on those cars that are used in the daily car industry. We were satisfied that the 30 per cent rate was inadequate and that the 40 per cent rate was justified.

[Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** Dois-je comprendre que vous attendiez qu'on vous le demande? Faudra-t-il toujours courir après les renseignements?

**M. Short:** Avec la proposition originelle du taux de 30 p. 100 de la déduction pour amortissement, l'application de la règle de la demi-année aux automobiles louées à la journée ou à court terme, les recettes représentent un montant moyen de 5 millions de dollars en 1982 et 1983, un montant moins élevé après cela, soit quelque chose comme 3 millions de dollars. Le montant est moins élevé dans les années subséquentes en raison du taux plus élevé qui compense les effets de la règle de la demi-année pour la première année.

L'augmentation du taux à 40 p. 100 signifie qu'en 1982 et 1983, il y aura une perte de revenu pour l'industrie de près de 2 millions, mais en 1984 et 1985, il y aura un gain des liquidités de l'ordre de 3 millions de dollars.

**Le sénateur McIlraith:** Il me semble que cela s'applique à toutes les locations d'automobiles. Vous ne parlez que de la location d'automobile à court terme. Pourriez-vous nous donner les chiffres pour les entreprises de crédit-bail?

**M. Short:** Je m'excuse, sénateur, mais je ne possède pas ces chiffres.

**Le sénateur McIlraith:** Pourriez-vous les obtenir? Notre question portait sur toute l'industrie de la location d'automobiles et nous n'avons fait aucune différence entre le court terme et le long terme.

**M. Short:** Je dois préciser que les chiffres que je vous ai donnés sont les chiffres qui m'ont été fournis au sujet des locations d'automobiles à court terme. Je peux demander à M. Poddar de trouver les chiffres qui s'appliquent à l'ensemble de l'industrie de la location d'automobiles.

**Le sénateur Godfrey:** Vous avez dit qu'avec le taux de 40 p. 100 il y aurait un gain de 3 millions de dollars en 1984. Ne s'agit-il pas du même gain que celui qui existait auparavant? Que voulez-vous dire par un gain de 3 millions?

**M. Short:** En 1984 et en 1985, en tant qu'industrie, elle bénéficiera du taux plus élevé, soit le taux de 40 p. 100, au lieu de celui de 30 p. 100; alors que le taux de 30 p. 100 coûterait à l'industrie un montant d'environ 3 millions de dollars par année.

**Le sénateur Godfrey:** Ainsi, en vertu des propositions budgétaires actuelles, au prix de 4 millions de dollars pour les deux premières années, l'industrie aura droit à perpétuité à un gain de 3 millions de dollars.

**M. Short:** Oui, c'est exact.

**Le sénateur Godfrey:** Ainsi, à long terme, c'est une bonne affaire.

**M. Short:** C'est certainement une bonne affaire à long terme, mais elle est justifiée en fonction de l'expérience de l'usure des automobiles qui sont utilisées par l'industrie de la location à court terme. Nous étions convaincus que le taux de 30 p. 100 était inadéquat et que le taux de 40 p. 100 était justifié.



[Text]

**Senator McIlraith:** I have a question arising out of Mr. Birk's questions. He dealt with the situation involving the difference between the cost to a customer renting from a daily car rental agency and the cost of renting from a long-term car rental agency. I followed carefully his assertion, which seemed to be based on the present differential in cost between the two types of car rental agencies. Obviously, it would not be worthwhile, on the present or past differential in the car rental agency's cost to the customer, for a customer to go from long-term rental to short-term rental.

I invite him to consider actually working out the capital cost allowance with this increase to 40 per cent for the short-term rental agencies as opposed to the long-term rental agencies who are caught with the 30 per cent depreciation rate.

**The Chairman:** Their rates would go up.

**Senator McIlraith:** Exactly, but it can be seen that there will be quite a margin of difference when the new rates, in the light of this change of yesterday, are taken into account. There may well be quite a substantial relative change in those rates. The consequences of the distortion flowing from the announcement of yesterday will have to be examined.

**The Chairman:** Have you done the arithmetic on that?

**Senator McIlraith:** I have done some arithmetic and have satisfied myself that there is more distortion than we were taking account of; there will be quite a distortion there.

**Mr. Birk:** Senator, the point that I was trying to make is that the short-term rental cost is substantially greater than the long-term leasing cost.

**Senator McIlraith:** Yes.

**Mr. Birk:** For that reason it would not be in the interests of the long-term lease customer to go to a short-term leasing contract, because his costs will be greater, since the extra 10 per cent capital cost allowance is claimed by the owner of the vehicle. The short-term leasing rates will not vary substantially just because the lessor gets, in the initial year, a 5 per cent additional capital cost allowance and 10 per cent thereafter.

**Senator McIlraith:** However, he gets the 40 per cent in the next year.

**Mr. Birk:** He gets the 40 per cent in the next year, but traditionally the short-term leasing cost is substantially greater than that of a long-term leasing contract.

You raised a point that some large car leasing companies may have leased the cars themselves, while others could have purchased them leading to substantially different results. This distinction must be looked at and addressed in the amended regulations.

**Senator McIlraith:** With the change in the capital cost allowance here, there is going to be more chance for change in the rates in favour of the daily car leasing agencies. Therefore, there is a distortion element which, though I do not know how it can fully be assessed, I hope will be looked at rather

[Traduction]

**Le sénateur McIlraith:** Une question me vient à l'esprit à la suite des questions posées par M. Birk. Il a parlé du fait qu'il pouvait y avoir une différence entre le coût de location d'une automobile auprès d'une agence de location à court terme par rapport au coût de location à long terme. J'ai suivi son argument avec attention et il me semble qu'il est fondé sur la différence actuelle en coût entre les deux catégories d'entreprises de location d'automobiles. Il est évident qu'il ne vaut pas la peine, étant donné la différence de coûts pour les clients, qu'une personne passe d'une location à long terme à une location à court terme.

Je lui ai demandé d'étudier la déduction pour amortissement en tenant compte de cette augmentation à 40 p. 100 pour les agences de location à court terme, par rapport aux agences de location à long terme, qui doivent se contenter d'un taux d'amortissement de 30 p. 100.

**Le président:** Leurs tarifs devraient augmenter.

**Le sénateur McIlraith:** Justement, mais il apparaît qu'il y aura toute une marge, lorsque les nouveaux tarifs, à la suite de la modification apportée hier, entreront en ligne de compte. Il se peut fort bien qu'il y ait un changement assez important dans leurs tarifs. Les conséquences de la déclaration d'hier devront être étudiées.

**Le président:** Avez-vous effectué des calculs à ce sujet?

**Le sénateur McIlraith:** J'ai fait quelques calculs et je suis convaincu que les effets sont plus importants que ce que nous pensons; il y aura une inégalité évidente.

**M. Birk:** Sénateur, je voulais simplement souligner le fait que le coût d'une location à court terme est beaucoup plus élevé que celui d'une location à long terme.

**Le sénateur McIlraith:** Oui.

**M. Birk:** Pour cette raison, il n'est pas dans l'intérêt du client de louer une automobile à court terme plutôt qu'à long terme, parce que le coût en sera plus élevé, puisque le 10 p. 100 supplémentaire de la déduction pour amortissement est réclamé par le propriétaire du véhicule. Les tarifs de location à court terme ne varieront pas de manière importante pour la seule raison que l'entreprise de location subira, la première année, une majoration de 5 p. 100 de la déduction pour amortissement et 10 p. 100 par la suite.

**Le sénateur McIlraith:** Toutefois, elle obtiendra 40 p. 100 l'année suivante.

**M. Birk:** Elle obtiendra 40 p. 100 l'année suivante, mais de tout temps les tarifs de location à court terme ont toujours été plus élevés que ceux de la location à long terme.

Vous avez soulevé la question du fait que certaines agences de location louent elles-mêmes leurs automobiles, alors que d'autres les achètent ce qui entraînent des résultats très différents. Cette différence doit être étudiée et les règlements modifiés devraient en tenir compte.

**Le sénateur McIlraith:** Avec la modification apportée à la déduction pour amortissement, il y a une plus forte chance que les tarifs soient modifiées en faveur des agences de location d'automobiles. Par conséquent, il y a un facteur d'inégalité qui, quoique je ne sache pas comment il puisse être évalué,



[Text]

carefully. It seems to me that, to take an industry that is suffering from the financial difficulties that this industry has, and to disturb it more at this point in time, is a matter for concern.

**Mr. Short:** Senator, if I may offer one comment, there is really an option as between buying a car and leasing a car. Those are alternatives, but is it really practical to think that there is an option as between renting a car on a daily or a short-term basis and renting a car on a two or three-year term? Surely, that is not really an alternative most people would find attractive; therefore, I question that this would in fact represent a distortion. I wonder whether, by this change we would be tending to make short-term rentals relatively more attractive than long-term rentals. I just have to question that that distortion is likely to occur.

**Senator McIlraith:** It would be a matter of opinion and experience.

**Mr. Short:** Yes, I guarantee you that.

**Senator Charbonneau:** I agree with Senator McIlraith, in that, if you take 40 per cent on the full value every year, certainly there must be a big distortion as compared to the long-term leasing. There has to be a distortion, and quite a significant one. It would seem to me that it is a fairly simple calculation. Up to this point, naturally, it has been more beneficial to enter into a long-term lease. I agree with that. Now, however, although I don't know to what extent it would vary, it still may be better to enter into a long-term lease, but the difference now is significant.

**Mr. Short:** Senator, I would have put it in other terms, namely, that under the existing system where the same rate applies both for cars leased on a long-term basis and for those leased on a short-term basis, there was a considerable bias against the short-term rental car because of the considerably greater abuse that those cars suffer. The wear and tear on short-term rental cars is distinctly higher than that on cars rented over the long term. Therefore, I would argue that, by recognizing this factor and by compensating for it, in terms of the rate we would in fact be reducing the bias rather than adding to it. This measure puts them both on a footing that is, as between the two, rather fair.

**Senator McIlraith:** Does it not amount to this: that on a \$10,000 car you are giving the short-term rental people an advantage of approximately \$1,300 over the three years? Therefore, the short-term car rental agency has \$1,300 that it might pass on to the customer and that may affect the rates.

I am not an accountant, however; don't rely on my figures.

**Mr. Short:** Neither am I, senator.

**Senator Godfrey:** The daily rate for a short-term car, however, is so much more than that for a car rented by the year that I would ask: Can they compare?

**Mr. Short:** They are considerably higher.

[Traduction]

sera, je l'espère, étudié avec soin. Il me semble qu'il faut se préoccuper du fait que l'on dérange une industrie qui souffre de difficultés financières découlant de l'état de l'économie.

**M. Short:** Sénateur, si vous me le permettez, j'aimerais faire observer qu'il a un choix à faire entre acheter une automobile et la louer. Voilà quel est le choix, mais est-il vraiment raisonnable de penser qu'il existe un choix entre la location à court terme et celle à long terme? Il me semble que ce n'est pas un choix que les gens trouveront intéressant; par conséquent, je doute que ce danger dont vous parlez existe. Je me demande vraiment si cette modification aura tendance à rendre plus intéressante la location à court terme au détriment de la location à long terme et je me demande vraiment si cela peut causer une inégalité.

**Le sénateur McIlraith:** L'expérience nous le dira.

**M. Short:** Oui, c'est certain.

**Le sénateur Charbonneau:** Je suis d'accord avec le sénateur McIlraith, parce que si vous prenez le 40 p. 100 sur la valeur totale chaque année, il doit certainement y avoir une forte inégalité par rapport au crédit-bail. Il doit en être ainsi. Jusqu'à présent, il était beaucoup plus avantageux de prendre un crédit-bail. Je suis d'accord. Maintenant, bien que je ne sache pas jusqu'à quel point cela peut varier, il peut très bien être toujours aussi avantageux de prendre un crédit-bail, mais la différence maintenant sera très importante.

**M. Short:** Sénateur, je l'aurais exprimé en d'autres mots. En vertu du présent système, où le même taux s'applique aux automobiles louées à long terme et à celles louées à court terme, il y avait une injustice vis-à-vis des agences de location à court terme, puisque leurs automobiles s'usent beaucoup plus rapidement. L'usure des automobiles louées à court terme est beaucoup plus forte que celle des automobiles louées à long terme. Par conséquent, il me semble qu'en reconnaissant cet état de chose et en accordant une compensation, sous la forme du taux, nous avons en fait éliminer une injustice plutôt qu'en avoir créer une. Cette mesure les place sur le même pied, ce qui me semble plutôt juste.

**Le sénateur McIlraith:** En fait ce que vous faites c'est de donner aux agences de location à court terme un avantage d'environ 1 300 dollars sur trois ans pour une automobile qui vaut 10 000 dollars. Par conséquent, l'agence de location à court terme peut passer ce 1 300\$ au client, ce qui peut avoir un effet sur les tarifs.

Je ne suis pas un comptable, alors ne vous fiez pas à mes chiffres.

**M. Short:** Je n'en suis pas un non plus, sénateur.

**Le sénateur Godfrey:** Le tarif quotidien pour une automobile louée à court terme est cependant beaucoup plus élevé que celui applicable à une automobile louée à long terme et je me demande alors si on peut les comparer.

**M. Short:** Les tarifs sont beaucoup plus élevés.

[Text]

**Senator McIlraith:** When the discounts given to various professional associations and travel associations are taken into account, however, the difference is not as great as it appears to be to a customer who just goes in to rent a car for two or three days.

**Senator Charbonneau:** I agree with the chairman. I think there is quite an opportunity for those who wish to start a business in this field.

**The Chairman:** That is right.

**Mr. Birk:** Mr. Chairman, as has been pointed out previously, the concern expressed by FADA was not so much related to the CCA rate, although they said that the existing rate was directly related to wear and tear and was certainly not excessive. Their concern was the cash flow, which is affected by this new measure of reducing to one-half the CCA rate in the first year. They showed in an example that this change will mean a permanent cash-flow problem in that they will have to invest a much greater sum of money in their businesses on a permanent basis. They are concerned that since the capital cost allowance in this kind of business is a large percentage of the total cost, they are being hit much harder than, let us say, a manufacturing business, where possibly the capital cost allowance is less as a percentage of the total cost.

**Senator Stollery:** If, because of the increased financial liability, fewer of the firms survive, then there is a lesser base upon which to calculate revenues, it would seem to me.

**The Chairman:** You cannot assume that everything is going to remain as it was.

**Senator Stollery:** It cannot.

**Senator Godfrey:** After they get over the initial two years, then they're home free. Surely they can arrange financing for that two-year period, and from then on they're going to have great benefits.

**The Chairman:** In saying that, you have to remember the evidence we have had. The evidence of the car dealers was that their cash flow would be adversely affected in the first year, and that a lot of them might not survive because of the high cost. There is therefore no use saying that in the second or third year they have a chance to make up. They have to get over the hump of the first year first.

**Senator Godfrey:** That is true, but there would not be any evidence of that at that time, if you knew that the banks might give you a better break.

**The Chairman:** I think the optimism you are showing on that subject would make you the perfect person to go out and tell these people all about this.

**Senator Godfrey:** All I am suggesting is that we do not have the evidence on this particular aspect.

[Traduction]

**Le sénateur McIlraith:** Lorsque l'on tient compte cependant des rabais consentis aux diverses associations professionnelles et aux agences de voyage, la différence n'est pas aussi grande que si un client veut louer une automobile pour deux ou trois jours.

**Le sénateur Charbonneau:** Je suis d'accord avec le président. Je crois qu'il existe une bonne occasion pour quelqu'un qui voudrait faire des affaires dans ce secteur.

**Le président:** C'est vrai.

**M. Birk:** Monsieur le président, comme nous l'avons déjà mentionné, la FADA ne se préoccupe pas tant du taux de la déduction pour amortissement, bien qu'elle ait déclaré que le taux actuel était directement lié à l'usure et qu'il n'était certainement pas excessif, elle se préoccupe davantage des liquidités qui sont touchées par la nouvelle mesure qui vise à réduire la moitié le taux de la déduction pour amortissement au cours de la première année. Elle a démontré par un exemple que cette modification entraînerait un problème permanent de liquidités car les entreprises devront investir de plus forte sommes d'argent de manière continue. Elle s'inquiète du fait qu'étant donné que la déduction pour amortissement dans ce genre d'entreprise représente un grand pourcentage du coût total, que ces entreprises sont plus durement touchées que les manufactures, par exemple, où la déduction pour amortissement ne représente pas une aussi forte proportion du coût total.

**Le sénateur Stollery:** Si, en raison d'un accroissement de leurs dettes, peu de ces entreprises survivent, il me semble que l'assiette fiscale dans laquelle on va chercher tous ces revenus va se rétrécir.

**Le président:** Les choses ne peuvent pas toujours demeurer ce qu'elles sont.

**Le sénateur Stollery:** Non, c'est vrai.

**Le sénateur Godfrey:** Si elles réussissent à passer au travers des deux premières années, elles n'auront plus de problèmes. Il me semble qu'elle peuvent trouver un financement pour ces deux années et après cela elles n'auront que des bénéfices.

**Le président:** Il faut pourtant se souvenir du témoignage que nous avons reçu. Les concessionnaires ont déclaré que leurs liquidités seraient touchées très durement au cours de la première année et que beaucoup d'entre d'eux ne survivraient pas. Il ne sert donc à rien de dire qu'au cours de la deuxième ou de la troisième année ils auront l'occasion de se reprendre. Il faut qu'ils réussissent à passer au travers de la première année.

**Le sénateur Godfrey:** C'est vrai, mais leur témoignage aurait été différents s'ils avaient su que les banques seraient peut-être prêtes à les aider.

**Le président:** Je crois que l'optimisme dont vous faites preuve à ce sujet ferait de vous la personne qui pourrait le mieux aller leur expliquer tout cela.

**Le sénateur Godfrey:** Tout ce que je veux dire c'est que nous n'avons pas de preuve à cet égard.



[Text]

**Senator Charbonneau:** All you have to do is read the papers. The evidence is there every day.

**Senator Godfrey:** If I were a car dealer I might be inclined to think that, even if I lost \$4 million in the first year, it might be a good thing to have a big break from then on, if I were looking far enough ahead.

**Senator Stollery:** But those figures are all based, of course, on projections that may not be correct.

**Senator Godfrey:** That is true; but I think it is an alternative which may be attractive to some people. It certainly would be attractive if you had the financial muscle to get over the first two years; there is no question about that. To give up \$2 million a year for two years and get \$3 million a year from then on is a good deal for anybody.

**The Chairman:** Can we now get back to the witness? I think we have dealt pretty exhaustively with this particular subject, and I want to return to something that is bothering me greatly. I am very hesitant about raising it, because I would like to move on; but the thing that bothers me tremendously is that the budget papers, when dealing with the treatment of capital cost allowances, seek to illustrate the effect of the proposed treatment, and show that in many areas of CCA the rates were such that the owner who was taking the capital cost allowance was giving more money in even the first year than the amount of the deterioration in his particular equipment. What I complained of at the time Mr. Poddar and Mr. Jenkins were before us was the illustration they used of manufacturing equipment and machinery, where there is a 50 per cent write-off in two years. I objected to that, and my objection has been reinforced in my own mind.

Why go into another class that does not bear any of the marks that you find in this class? Both Mr. Jenkins and Mr. Poddar agreed that purchases, for instance, were not made in the car leasing business until the eleventh or twelfth month. The purchases, they are suggesting, would be made in the twelfth or eleventh month, and the buyer would still get the full depreciation in that year. Those two gentlemen also agreed that the auto leasing business was one in which purchases were spread over the whole period of the year. It seemed to me that there were so many differences, that, when a witness the other day referred to the budget papers for 1975, I got myself a copy of them and read them. The manufacturing industry is a special case. Back in 1972 the government realized the economic necessity of putting the manufacturing business more competitively in line with our neighbour to the south. They realized that they had to do more than they were doing. Therefore, when they introduced the 50 per cent rate and the write-off in two years, they made it on a straight-line basis of write-off, not on the diminishing balance. There is just a very short statement in those budget papers which says this:

A general incentive to expand and modernize Canada's equipment is important for the enhancement of productivity, and as already noted in the international comparison, the general rate of 20 per cent is not overly generous in a relative sense. In fact, in the case of manufacturing

[Traduction]

**Le sénateur Charbonneau:** Vous n'avez qu'à lire les journaux, tous les preuves y sont.

**Le sénateur Godfrey:** Si j'étais un concessionnaire d'automobiles je me dirais peut-être, même si je dois perdre 4 millions de dollars la première année, que c'est une bonne affaire si je pouvais penser au long terme.

**Le sénateur Stollery:** Mais tous ces chiffres sont fondés sur des prévisions qui peuvent se révéler inexactes.

**Le sénateur Godfrey:** C'est vrai, mais je pense que c'est une possibilité qui peut paraître intéressante pour certaines personnes. Elle est certainement intéressante si vous pouvez passer à travers les deux premières années, cela ne fait aucun doute. Perdre 2 millions de dollars par année pendant deux ans, pour ensuite gagner 3 millions dollars par année est une très bonne affaire.

**Le président:** Pourrions-nous maintenant revenir au témoin? Je crois que nous avons traité à fond du sujet et je voudrais passer à un autre sujet de préoccupation. J'hésite à en parler, parce que je voudrais que le débat avance, mais le sujet me préoccupe grandement. Dans les documents budgétaires, lorsqu'il est question des déductions pour amortissement, on tente de démontrer que dans bien des secteurs les taux des déductions pour amortissement étaient tels que le propriétaire qui réclamait cette déduction donnait plus d'argent la première année que le montant de la dépréciation de l'équipement en cause. Ce dont je me suis plains, lorsque MM. Poddard et Jenkins ont comparu, est le fait qu'ils utilisaient comme exemple l'équipement et la machinerie utilisés dans les entreprises manufacturières, où il y a une déduction de 50 p. 100 en deux ans. Je me suis opposé à ce choix de comparaison et je n'ai pas changé d'avis depuis.

Pourquoi prendre pour point de comparaison une catégorie qui ne ressemble nullement à celle dont nous parlons. MM. Jenkins et Poddar ont convenu que les achats, par exemple, ne survenaient pas, dans l'industrie de la location d'automobiles, avant le onzième ou le douzième mois. Les achats, d'après eux, seraient effectués au douzième ou onzième mois et l'acheteur aurait droit à l'amortissement total pour cette année-là. Ils ont admis également que dans l'industrie de la location d'automobiles les achats sont échelonnés sur toute l'année. Il me semble qu'il y a un si grand nombre de différences que, lorsqu'un témoin a fait allusion aux documents budgétaires de 1975, j'ai décidé d'en obtenir un exemplaire. L'industrie manufacturière est un cas spécial et, en 1972, le gouvernement a reconnu la nécessité économique de donner à cette industrie une place plus concurrentielle par rapport à nos voisins du sud. Il a réalisé qu'il devait faire plus que ce qu'il faisait. Par conséquent, lorsqu'il a introduit le taux de 50 p. 100 et la déduction sur deux ans, il l'a fait sur la base d'une déduction globale et non sur le solde réduit. Dans ces documents budgétaires il y a une brève déclaration qui se lit comme suit:

Un encouragement général à étendre et à moderniser l'équipement au Canada est important pour l'amélioration de la productivité et, comme nous l'avons déjà mentionné dans notre comparaison à l'échelon international, le taux général de 20 p. 100 n'est pas trop généreux. En fait, dans



[Text]

equipment, it was necessary in 1972 to replace the general rate of 20 per cent with a special two-year write-off on the straight-line basis in order to maintain Canada's competitive position for investment in this type of asset. Accordingly, any reduction in this general rate would not appear to be consistent with national objectives.

Now, what bothers me is this. Why was the manufacturing industry selected to justify the treatment of the automotive leasing industry? It seems to me that there is no comparison between the two.

That is a long speech, Mr. Short. Have you anything to say about the point I am trying to make?

**Mr. Short:** Senator, I would only add that, after the special two-year write-off for the manufacturing industry was put in in response to measures that the United States took in 1972, the Americans introduced in that year a rapid rate of write-off, a job development tax credit, and the famous DISC legislation, to provide what is really a subsidy for the United States export industry. It was essential at the time that Canada respond in order to remain attractive in terms of competition for the investment dollar in the manufacturing sector.

The United States tax system cannot be ignored when we review changes that we make in the Canadian tax system, because we have to be mindful of the competitive position of Canadian industry. Two features of the United States tax system relating to depreciation ought to be recognized. One is that they have long had the half-year rule. Implicit in that is the assumption that on balance property is acquired halfway through the year and therefore it is appropriate to allow half the rate in the first year. A second feature of the U.S. tax system is that property will not be depreciated until such time as it is put into use. That has quite a significant impact on the larger projects. Some of the mega-projects will take two, three, four or five years to complete. The Canadian tax system departs from that in a fairly significant way, in that it uses the date of acquisition of the property even though the property may not have been put into use.

In preparing for the budget, the minister was mindful of the need to raise revenues and to reduce the deficit in a way that would be the least harmful. The capital cost allowance rates in Canada are fairly generous. It was felt that the introduction of the half-year rule would be appropriate not only for manufacturing and processing equipment, but also for buildings and for the whole range of depreciable property. It was felt that this change would not make the Canadian system markedly less competitive than the American system. Indeed for some kinds of equipment the Canadian tax system is more generous. For others it is less generous; but on balance, over all, I believe it remains generally competitive.

It would be difficult to justify putting the half-year rule in just for selected items of property. It seems to me that it is appropriate for all kinds of property. On what basis would you single out leased automobiles to be treated any differently from farm machinery, fishing boats or industrial plants or

[Traduction]

le cas de l'équipement des secteurs manufacturiers, il fut nécessaire, en 1972, de remplacer le taux général de 20 p. 100 par une déduction spéciale de deux ans de manière à conserver la position concurrentielle du Canada dans les investissements pour ce genre de biens. Toute diminution de ce taux général ne serait donc pas conforme aux objectifs nationaux.

Ce qui me dérange est ceci. Pourquoi l'industrie manufacturière a-t-elle été choisie pour justifier le traitement fait à l'industrie de la location d'automobiles? Il me semble qu'on ne peut faire de comparaison entre les deux.

C'est un long discours, M. Short. Avez-vous quelque chose à dire à ce sujet?

**M. Short:** Sénateur, je peux ajouter qu'après l'introduction de la déduction spéciale de deux ans accordée à l'industrie manufacturière, en réponse aux mesures prise en 1972 par les États-Unis, les Américains adoptèrent la même année un taux rapide de déduction, en dégrèvement d'impôt pour la création d'emploi et la fameuse législation DISC, qui était en fait une subvention à l'industrie d'exportation américaine. Il était essentiel à l'époque que le Canada prenne des mesures pour rester concurrentiel dans le domaine de l'investissement dans le secteur manufacturier.

Le régime fiscal américain ne peut pas être ignoré lorsque nous effectuons des modifications au régime fiscal canadien, parce que nous devons nous préoccuper de la position concurrentielle de l'industrie canadienne. Deux éléments du régime fiscal américain au sujet de l'amortissement doivent être pris en considération. L'un est qu'ils ont la règle de la demi-année. Elle est fondée sur l'hypothèse que le bien est acquis vers le milieu de l'année et qu'il est donc justifié d'accorder la moitié de la déduction au cours de la première année. Le deuxième élément du régime fiscal américain est que le bien ne sera pas amorti avant d'avoir été utilisé. Cet élément a des répercussions très importantes sur les grands projets. Il faudra parfois deux, trois, quatre ou cinq ans pour terminer les méga-projets. Le régime fiscal canadien se démarque de façon significative du fait qu'il tient compte de la date d'acquisition du bien, même si celui-ci n'est pas utilisé immédiatement.

En préparant le budget, le Ministre était conscient de la nécessité d'augmenter les recettes et de réduire le déficit d'une manière qui soit la moins pénible possible. Les taux de déduction pour amortissement au Canada sont assez généreux. Il a semblé justifier d'adopter la règle de la demi-année, non seulement pour l'équipement manufacturier et le matériel de transformation, mais aussi pour les immeubles et toute la gamme des biens dépréciables. Il est apparu que cette modification ne rendrait pas le régime canadien tellement moins concurrentiel que le régime américain. En fait, dans le cas de certains biens d'équipement, le régime fiscal canadien est plus généreux, pour d'autres il l'est moins, mais dans l'ensemble il reste généralement concurrentiel.

Il serait difficile de justifier l'application de la règle de la demi-année à seulement certains biens. Il me semble qu'elle est justifiée pour toutes les catégories de biens. À partir de quel critère pourriez-vous mettre les automobiles à part de la machinerie agricole, des navires de pêche, des usines ou de tout

[Text]

equipment? You would have a difficult time justifying a special exemption of this rule for a particular industry.

**The Chairman:** Why? That is what puzzles me. Why?

**Senator Godfrey:** With regard to accelerated depreciation for manufacturing, as opposed to other types of industry, I am told—and I have said this often enough—that the greatest advantages that the Canadian steel industry had over the U.S. steel industry were the two things that you have mentioned particularly: the fact they could start depreciation right away and not wait until they were in production, and the fact that ours is a much more efficient operation than is the American steel industry, because they can afford to update and make all these improvements. They told me that years ago and they gave full credit to the government for that. They never seem to give us credit publicly, because they are always beefing and bellyaching about everything. However, they told me that privately. Now you have suddenly reversed this whole process.

**Mr. Short:** Senator Godfrey, I think it is unfair to say we have reversed. Manufacturing equipment falls within class 29. That is a very large class. It retains the advantage of a two-year write-off. It will be 25 per cent in the first year, 50 per cent in the second year, and the balance in the third year. So, on average, they obtain

**Senator Godfrey:** When I went to school that added up to three years. I am interested in finding out how it is two years.

**Mr. Short:** You are quite right. It is two years on the assumption that the property is acquired halfway through the year. So it will be fully written off over two and a half years: 25 per cent in the half year in which you acquire it, half in the second year, and the remaining 25 per cent in the third year. Are you suggesting that we not apply the half-year rule to manufacturing equipment?

**Senator Godfrey:** I am suggesting that you people decided to give them a break in having the accelerated depreciation brought back in 1972. Now you have suddenly decided you are going to take back part of it. The chairman asked why you suddenly decided that you had to take part of this back—other than revenue. It has proved to be of great advantage; it accomplished the original purpose, according to the people in the steel industry. Of course, they will never publicly come out and give the government credit for anything. They spoke to me privately. They say this is the greatest thing that has ever happened and is responsible for the high efficiency.

**Mr. Short:** It is widely recognized by industry that the two-year write-off has been a significant factor in allowing the modernization of Canadian secondary manufacturing industries. They do recognize it.

**Senator Godfrey:** But not too often publicly; that is what I am saying.

[Traduction]

autre genre d'équipement? Il vous serait difficile de justifier une exception spéciale à cette règle pour une industrie particulière.

**Le président:** Pourquoi? Voilà la question que je me pose. Pourquoi?

**Le sénateur Godfrey:** Quant à l'amortissement rapide dans le secteur manufacturier par rapport aux autres industries, j'ai entendu dire et je l'ai moi-même répété à plusieurs reprises, que les plus grands avantages qu'a l'industrie canadienne de l'acier par rapport à l'industrie américaine sont les deux éléments que vous venez de mentionner, soit le fait qu'elle peut réclamer un amortissement immédiat et non attendre que les biens soient en service et le fait que notre industrie est beaucoup plus efficace que la leur parce qu'elle peut se permettre de se moderniser et d'effectuer toutes sortes d'améliorations. Cela m'a été dit il y a plusieurs années et l'industrie en est reconnaissante au gouvernement. Elle ne semble jamais vouloir le reconnaître publiquement, parce qu'elle a l'habitude de se plaindre de tout et de rien. Les représentants de cette industrie me l'ont affirmé en privé. Maintenant vous voulez soudainement tout changer.

**M. Short:** Sénateur Godfrey, je pense qu'il est injuste de dire que nous avons tout changé. L'équipement utilisé par le secteur manufacturier tombe dans la catégorie 29. C'est une très vaste catégorie. Il conserve l'avantage de la déduction de deux ans. Elle sera de 25 p. 100 la première année, de 50 p. 100 la deuxième et de 25 p. 100 la troisième année. Il obtiendra donc en moyenne...

**Le sénateur Godfrey:** Lorsque j'allais à l'école cela donnait trois ans. Je serais curieux de savoir comment vous en arrivez à deux ans.

**M. Short:** Vous avez tout à fait raison. Il s'agit de deux ans si le bien a été acquis vers la moitié de l'année. La déduction se fera donc sur deux ans et demi: 25 p. 100 la demi-année pendant laquelle le bien a été acquis, 50 p. 100 la deuxième et 25 p. 100 la troisième année. Suggérez-vous que nous n'appliquions pas la règle de la demi-année à l'équipement manufacturier?

**Le sénateur Godfrey:** Je suggère que vous les aidiez un peu en revenant à la règle adoptée en 1972. Vous avez décidé soudainement d'en reprendre une partie. Le président vous a demandé pourquoi vous avez pris une telle décision, mis à part les recettes que vous espérez en tirer. Cela s'est avéré comme un grand avantage; il a permis d'atteindre les objectifs prévus, si l'on en croit les représentants de l'industrie de l'acier. Évidemment, ils ne l'admettront pas publiquement, ils n'ont pas l'habitude d'encenser le gouvernement, mais ils me l'ont dit en privé. Ils ont dit que c'était la meilleure chose qui pouvait leur arriver et que cela expliquait leur haute efficacité.

**M. Short:** L'industrie reconnaît généralement que la déduction pour amortissement de deux ans a joué un rôle important dans la modernisation des industries canadiennes du secteur secondaire. Elle le reconnaît.

**Le sénateur Godfrey:** Pas très souvent publiquement, c'est ce que je voulais dire.



[Text]

**Mr. Short:** We would certainly not object if they were to give it more recognition publicly than they do. I say it has been recognized. In addition, you must recognize that there is an investment tax credit and there are various other programs for regional investment under the various programs of Industry, Trade and Commerce that are on top of an in addition to those incentives to investment that are in the tax system. But even though we have introduced the half-year rule—and applying that certainly will dilute to some extent the incentive—nevertheless a significant incentive still remains within the capital cost allowance system, particularly for manufacturing and processing.

**Senator Godfrey:** The steel industry are bellyaching because they cannot use the 5 per cent investment tax credit because the depreciation is so generous and it has to be used within five years. They have about nine or ten years piled up and they have at least to declare a profit for reasons you are familiar with. So they do not use it, and they want it to be increased further. Certainly they are being generously treated.

**The Chairman:** Senator Godfrey, obviously these so-called benefits do not mean anything unless you make money.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, I am wondering how significantly the department thinks this will affect manufacturing in Canada, as opposed to American competition, because one of our problems is that we have an enormous deficit in end products, finished products, in our international trade, particularly with the United States, and those end products are the results, of those manufacturing processes. So we are anxious to strengthen them. DISC still remains in the United States and recently there has been a substantial reduction of corporate tax in the United States with the new budget brought in by the government. Will that not impinge on our capacity to supply our own Canadian markets with our own products as opposed to American products? What parameters does the department look at when you suggest they should harmonize the Canadian corporate tax structure and maybe some others with the United States tax structure, particularly if the move toward free trade with the United States is going to continue as it is? We are told that almost all tariffs will be out of the way within the next four or five years. What about this necessity of harmonizing our tax system with the United States, if we expect to compete with them?

**Mr. Short:** Mr. Chairman, the expression "harmonize the Canadian tax system with the U.S. tax system" is the Senator's phrase. It would not be mine.

**Senator Roblin:** Do you have a phrase of your own?

**Mr. Short:** I would prefer to say that I think it is essential that the Canadian tax system and fiscal environment remain attractive vis-à-vis the U.S. tax system.

**Senator Roblin:** That's fair enough.

**Mr. Short:** We are mindful of the thought that Canada must remain attractive to the investment dollar, because the

[Traduction]

**M. Short:** Nous ne verrions pas d'un mauvais œil qu'elle le reconnaisse un peu plus ouvertement, mais au moins elle le reconnaît. Par ailleurs, vous devez admettre qu'il y a le dégrèvement d'impôt pour l'investissement et divers autres programmes destinés à favoriser l'investissement régional au sein des divers programmes d'Industrie et Commerce, lesquels viennent s'ajouter aux encouragements à l'investissement que contient le régime fiscal. Mais, même si nous avons adopté cette règle de la demi-année, et l'application de cette règle va certainement amoindrir jusqu'à un certain point les encouragements fiscaux, il n'en reste pas moins que la déduction pour amortissement reste un important encouragement, particulièrement en ce qui concerne l'industrie de transformation et le secteur manufacturier.

**Le sénateur Godfrey:** L'industrie de l'acier se plaint du fait qu'elle ne peut pas utiliser le dégrèvement d'impôt pour investissement de 5 p. 100 en raison de la générosité de l'amortissement et du fait qu'il faut l'utiliser dans les cinq ans. Elle a accumulé neuf ou dix ans et elle doit au moins déclarer un bénéfice pour des raisons que vous connaissez bien. Elle ne l'utilise donc pas et elle voudrait qu'elle soit augmentée. Elle reçoit certainement un traitement généreux.

**Le président:** Sénateur Godfrey, ces prétendus avantages ne veulent rien dire à moins que vous ne fassiez de l'argent.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, je me demande dans quelle mesure le Ministère pense que cela va toucher le secteur manufacturier au Canada, si l'on tient compte de la concurrence américaine, car l'un de nos problèmes est que nous avons un énorme déficit en produits finis, dans notre commerce international, particulièrement avec les États-Unis, et ces produits proviennent du secteur manufacturier. Il faut faire bien attention de ne pas accroître ce déficit. La législation DISC existe toujours aux États-Unis et, récemment, il a été accordé une réduction importante de l'impôt sur le revenu des sociétés dans le nouveau budget déposé par le gouvernement américain. Est-ce que cela ne diminuera pas notre capacité à approvisionner nos propres marchés avec nos produits plutôt qu'avec des produits américains? Quels critères utilise le Ministère lorsqu'il déclare qu'il faut harmoniser notre régime fiscal applicable au revenu des sociétés, et peut-être à d'autres éléments du régime, à celui des États-Unis, particulièrement si le mouvement vers le commerce libre devait se poursuivre? On nous a dit que presque tous les tarifs seraient abolis dans les quatre ou cinq prochaines années. Qu'en est-il de la nécessité d'harmoniser notre régime fiscal avec celui des États-Unis si nous voulons demeurer concurrentiels?

**M. Short:** Monsieur le président, l'expression «harmoniser notre régime fiscal avec celui des États-Unis» est celle d'un sénateur. Elle n'est pas mienne.

**Le sénateur Roblin:** Que proposeriez-vous à la place?

**M. Short:** Je préférerais dire qu'il est essentiel que le régime fiscal canadien et l'environnement fiscal demeure intéressant par rapport au régime fiscal américain.

**Le sénateur Roblin:** C'est acceptable.

**M. Short:** Nous nous préoccupons du fait que le Canada doit demeurer intéressant pour l'investissement, en raison de la



*[Text]*

competition for it, not only in the United States but in Europe and elsewhere throughout the world, is fairly vigorous. Therefore, the Canadian tax system must remain hospitable to productive new investment.

Yet, at the same time, there was a need in preparing for this budget to significantly reduce the deficit. I think it is fair to say that it is with some reluctance that the Minister of Finance felt that he would have to do something that would dilute an incentive for investment, simply because he had a budgetary position that would make the deficit unacceptable unless he were to find some way of raising taxes. The half-year convention means, of course, for the federal government alone—ignoring the provinces—\$1.1 billion, which is a large sum of money. If it were not in the depreciation system, those funds would have to be found in some other way. This is an unfortunate position for a Minister of Finance to find himself in, and I think he would be the first to admit it. Nevertheless, he faced the dilemma of having to increase taxes and finding a way to do it that would be the least harmful in terms of the productive sector of the economy. I think therein lies the explanation of the need for this and certain other changes that were introduced in the budget.

**Senator Roblin:** What I am afraid of is that, in his desperate search for money, he may be doing some damage to our competitive capacity in North America, particularly when you consider the reduction of corporation income taxes in the United States. I know this is not within your bailiwick, but there are always two sides to an equation. In this case one is taxing and the other is pending. I shall just leave that thought where it lies.

**Mr. Short:** I think you are right. We within the department were, of course, mindful of the economic incentive dimensions of this particular problem. For a large number of firms, particularly those embarking on significant expansion programs, the existing rates of capital cost allowance are sufficiently generous that many will not be in a taxable position for a number of years. Senator Godfrey raised the dilemma of the steel industry, which is unable to use the investment tax credit to which it is entitled because it has little, if any, tax base by virtue of the fast write-offs it enjoys under the capital cost allowance.

**Senator Godfrey:** Those people have at least seven more years before they will have to pay taxes.

**Mr. Short:** We were, if not comfortable, at least mindful of the fact that the introduction of the half-year rule for many new investment projects would not have a significant impact, simply because they are already in a non-taxable position.

**Senator Godfrey:** But you would give preference to a firm that is in the third year of the program because he has a buildup, whereas the brand new firm will suffer. For instance, Stelco will not suffer because it has approximately eight or nine years of non-taxable income; but a firm starting from scratch will suffer.

*[Traduction]*

concurrence dans ce domaine, non seulement aux États-Unis, mais en Europe et partout dans le monde. Par conséquent, le régime fiscal canadien doit permettre d'attirer les investissements.

Par ailleurs, il était nécessaire de préparer un budget qui puisse réduire de manière importante le déficit. Je pense qu'il est juste de dire que c'est avec beaucoup d'hésitation que le ministre des Finances a pensé qu'il fallait faire quelque chose, qui pouvait jusqu'à un certain point décourager l'investissement, parce qu'il se trouvait dans une position où le déficit serait devenu inacceptable à moins de trouver un moyen d'augmenter les impôts. La règle de la demi-année signifie, bien sûr, pour le gouvernement fédéral uniquement, sans tenir compte des provinces, des recettes de 1,1 milliard de dollars, ce qui est une somme importante. Si ces fonds n'avaient pu être trouvés de cette manière, il aurait fallu qu'on les trouve ailleurs. La position du ministre des Finances n'est pas très confortable et je crois qu'il serait le premier à l'admettre. Néanmoins, son dilemme était d'augmenter les impôts et de trouver un moyen de le faire soit le moins pénible possible pour un secteur productif de l'économie. Je pense que c'est là l'explication de cette mesure et de certaines autres modifications apportés au budget.

**Le sénateur Roblin:** Ce qui m'inquiète c'est que, dans cette quête désespérée il fasse quelque chose qui nuise à notre position concurrentielle en Amérique du Nord, particulièrement si l'on tient compte de la réduction de l'impôt sur le revenu des sociétés aux États-Unis. Je sais que cela n'entre pas dans vos compétences, mais il y a toujours deux côtés à une médaille. Dans ce cas-ci, l'une est l'imposition et l'autre est la dépense. Je m'en tiendrais là.

**M. Short:** Je pense que vous avez raison. Nous, du Ministère, nous étions très conscient de problème. Pour un grand nombre d'entreprises, particulièrement celles qui sont engagées dans des programmes importants d'expansion, les taux actuels des déductions pour amortissement sont suffisamment généreux pour que nombre d'entre elles n'aient pas à payer d'impôt pour un certain nombre d'années. Le sénateur Godfrey a mentionné le dilemme de l'industrie de l'acier, qui est incapable d'utiliser le dégrèvement d'impôt pour investissement auquel elle a droit parce qu'elle a peu ou pas du tout d'impôts à payer en raison des déductions rapides auxquelles elle a droit grâce à la déduction pour amortissement.

**Le sénateur Godfrey:** Ces gens ont au moins sept ans devant eux avant d'avoir à payer des impôts.

**M. Short:** Nous étions, sinon heureux, du moins conscients du fait que l'adoption de la règle de la demi-année pour plusieurs des nouveaux projets d'investissement n'aurait pas de répercussions importantes, tout simplement parce qu'ils sont déjà dans une position où ils ne paient pas d'impôts.

**Le sénateur Godfrey:** Mais vous donnez un avantage à l'entreprise qui en est à la troisième année de son programme parce qu'elle a déjà une accumulation, alors qu'une nouvelle entreprise en souffrira. Par exemple, Stelco n'en souffrira pas parce qu'elle a déjà près de huit ou neuf ans de revenus non imposables; mais une entreprise qui débute en souffrira.

[Text]

**Mr. Short:** The point I was trying to make is that somebody starting, say, a petrochemical plant will not have income generated for a number of years, even under the new system.

**Senator Godfrey:** I was referring to expansion from scratch; for example, if Stelco had started today rather than five or six years ago.

**Senator Roblin:** I think we can agree that it does not help; or do you not agree?

**Mr. Short:** I would agree with that position, if you will allow me to put a rider to it. If we had not proceeded with this measure, where would you have gone to seek \$1.1 billion from the tax system? What other changes?

**Senator Roblin:** I won't rise to the bait. The fact is that if I had been constructing the budget it would be somewhat different from what it is today, and I don't think I accept your premise that you cannot do anything about your budget.

**Mr. Short:** I apologize, I did not intend to bait you. The problem presented to me was the obligation to raise "x" dollars through the tax system.

**Senator Roblin:** Mr. Short, I am not holding you responsible.

**Mr. Short:** Thank you.

**The Chairman:** Are there any other questions?

**Mr. Gillespie:** Mr. Chairman, I would like to take advantage of Mr. Bryson's presence here this afternoon. He has been waiting on several occasions for us to deal with the subject of term preferred shares. This is a subject that has been under some intense examination by this committee in the past. The budget resolution 160 proposes to expand the application of these rules. Because the subject is fairly complex, perhaps I can give a capsulated review of the term preferred share rules.

They all stem from the fact that dividends between Canadian corporations flow tax free, and there has developed the practice of a financial institution lending funds to corporate customers and receiving in return short term preferred share instruments instead of debt, thereby being able to take advantage of dividend deductions. So in November, 1978, the term preferred share rules were introduced; broadly stated, they are to the effect that if financial institutions acquire shares which by their terms are redeemable at the option of the holder or which, by their terms, the corporation is required to acquire within ten years or in other circumstances where the financial institution controls the lending corporation, then the dividend received by the financial institutions will be subject to tax and will not enjoy dividend exemption.

The definition of financial institutions is broad and extends to corporations that are related or which do not deal at arm's length with financial institutions. One of the problems that we faced in 1978 or 1979 was how to define what is meant by the words "in the ordinary course of business." How can one tell

[Traduction]

**M. Short:** Je voulais dire que si quelqu'un crée aujourd'hui une usine pétrochimique, par exemple, il n'aura de toute façon pas de revenu avant un certain nombre d'année, même en vertu du nouveau système.

**Le sénateur Godfrey:** Je faisais allusion à une expansion à partir de rien; si, par exemple, Stelco devait commencer aujourd'hui plutôt qu'il y a cinq ou six ans.

**Le sénateur Roblin:** Je crois que nous sommes d'accord sur le fait que cela ne peut pas aider, n'est-ce pas?

**M. Short:** Je serais d'accord sur ce point si vous me permettez de poser une question. Si nous n'avions pas adopté cette mesure où aurions-nous été cherchés les 1,1 milliards de dollars dans le régime fiscal? Quelles autres modifications aurions-nous pu effectuer?

**Le sénateur Roblin:** Je ne mordrai pas à l'hameçon. Le fait est que si j'avais préparé le budget il serait un peu différent de celui dont nous discutons aujourd'hui et je ne pense pas que je puisse accepter votre assertion que vous ne pouvez rien y faire.

**M. Short:** Je m'excuse, je n'avais pas l'intention de vous tendre un piège. La tâche qui m'a été confié était de lever «x» dollars par la voie du régime fiscal.

**Le sénateur Roblin:** M. Short, je ne vous reproche rien.

**M. Short:** Je vous remercie.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

**M. Gillespie:** Monsieur le président, j'aimerais saisir l'occasion qui nous est fournie par la présence parmi nous de M. Bryson cet après-midi. Il a attendu plusieurs occasions de nous entretenir du sujet des actions privilégiées à terme. Ce sujet a fait l'objet d'études approfondies par le Comité dans le passé. La résolution budgétaire 160 propose d'étendre l'application de ces règles. En raison de la complexité du sujet, il serait peut-être utile que je donne un bref résumé des règles qui s'appliquent aux actions privilégiées à terme.

Tout vient du fait que les dividendes passent d'une société canadienne à une autre, sans qu'il y ait besoin de payer des impôts, et la pratique s'est développée dans le fait qu'une institution financière prête des fonds à une société et reçoit en échange des actions privilégiées à court terme, au lieu de créances, pouvant ainsi tirer avantage de la déduction pour dividendes. En novembre 1978, les règles relatives aux actions privilégiées à terme ont donc été adoptées. Ces règles stipulaient que si des institutions financières achetaient des actions qui étaient rachetables à la demande du détenteur ou qui, selon leurs modalités, étaient rachetables par la société dans les dix années suivantes ou en d'autres circonstances où l'institution financière contrôlait la société prêteuse, les dividendes alors reçus par l'institution financière seraient assujettis à l'impôt et ne seraient pas admissibles à la déduction pour dividendes.

La définition des institutions financières est assez large et englobe les sociétés qui sont liées ou qui n'ont pas de liens de dépendance avec les institutions financières. L'un des problèmes survenus en 1978 ou 1979 était de définir ce que l'on entendait par l'expression «dans le cours normal des affaires».



[Text]

when a financial institution acquires a share in the ordinary course of business and, therefore, must be denied the dividend deduction?

That question was put to officials from the Department of Finance at the time. Those officials were reluctant to provide a definition of that term because neither they nor Revenue Canada had had any experience with that. So the practice of having to obtain the blessing of Revenue Canada to the effect that the shares were not acquired in the ordinary course of business has developed each time a financial institution acquired a share.

With that introduction I wish to ask Mr. Bryson or Mr. Short whether, from their experience, they are prepared to give us a definition of that term, or whether the amending legislation—which we hope to see in detail soon—will provide us with such a definition?

**Mr. B. Bryson, Senior Tax Policy Officer, Department of Finance:** Mr. Chairman, that provision, is to allow financial institutions to obtain shares in the course of re-organizations within the family group and acquisitions of shares by a financial institution in an arm's length take-over transaction.

Revenue Canada has been administering this provision and there has been little feed-back from Revenue Canada that there has been any difficulty with the term.

Since I have been with the Department of Finance I have not received any representations from the public to the effect that they are having difficulty with Revenue Canada and its interpretation. So, I do not think that there is the need to elaborate further on what is meant by the words "in the ordinary course of business."

**Mr. Short:** Clearly, Mr. Chairman, the experience we have gained to date is that, while the words "in the ordinary course of business" state adequately the principle, they also clearly allow some judgment when making a final determination.

Certainly those companies in the grey area would go to Revenu Canada for a ruling, but it is our feeling that that line, through the course of experience, has become fairly clear in its administration and that it is serving us well.

As Mr. Bryson has stated, we have not had any representations suggesting that this is a problem and there remains serious practical difficulties. The problem with a definition of that term was raised in the past.

We were mindful, Mr. Chairman, of the comments made by you and the members of your committee with respect to this term. We made a serious attempt to obtain a definition that would represent a clearer line of demarcation. To date we have been unable to do so.

As I indicated, we have received virtually no evidence that the practical problems are serious problems. We would be quite willing to look at it again if there were evidence to the contrary.

[Traduction]

Comment peut-on dire qu'une institution financière a acquis un titre dans le cours normal des affaires et que, par conséquent, elle n'a pas droit à la déduction pour dividendes?

La question a été posée aux hauts fonctionnaires du ministère des Finances à l'époque. Ils étaient hésitants à fournir une définition, parce qu'ils n'avaient jamais eu à le faire, pas plus que les fonctionnaires de Revenu Canada. La pratique de demander à Revenu Canada de juger si les actions avaient été achetées dans le cours normal des affaires s'est établie chaque fois qu'une institution financière achetait une action.

Après cette introduction je voudrais demander à M. Bryson, ou à M. Short, s'il est prêt à nous donner une définition de cette expression ou si la législation modifiée, dont nous espérons pouvoir prendre connaissance bientôt, nous offrira cette définition.

**M. B. Bryson, agent principal à l'analyse fiscale, Ministère des Finances:** Monsieur le président, la disposition en question vise à permettre aux institutions financières d'obtenir des actions, lors d'une réorganisation au sein d'une même famille d'entreprises, et d'acheter des actions lors d'une transaction de prise de contrôle d'une société avec laquelle elles n'ont pas de liens de dépendance.

Revenu Canada a appliqué cette disposition et nous n'avons jamais entendu parler de difficultés particulières dans ce domaine.

Depuis que je suis au ministère des Finances, je n'ai jamais reçu de mémoires de la part de gens me disant qu'ils avaient des difficultés avec Revenu Canada et son interprétation. Je ne pense donc pas qu'il soit nécessaire de donner une définition précise de l'expression «dans le cours normal des affaires».

**M. Short:** Monsieur le président, il est évident que jusqu'à présent, alors que l'expression «dans le cours normal des affaires» exprime assez bien l'idée générale, elle laisse cependant place à une certaine part de jugement.

Il est certain que les sociétés qui sont un peu dans le doute iront demander à Revenu Canada de trancher, mais nous pensons, étant donné notre expérience passée, que l'application de cette disposition est assez claire et qu'elle nous sert bien.

Comme M. Bryson l'a mentionné, nous n'avons rien reçu qui puisse nous permettre de supposer qu'elle présente des difficultés, mais il demeure des problèmes d'ordre pratique. La difficulté avec une définition de cette expression a été soulevée dans le passé.

Nous avons étudié, monsieur le président, avec beaucoup d'attention les observations faites par vous et les membres du Comité quant à cette expression. Nous avons essayé, avec beaucoup de sérieux, d'obtenir une définition qui établirait une ligne de démarcation plus claire. Jusqu'à présent nous avons été incapables de le faire.

Comme je l'ai mentionné, rien ne nous indique que les problèmes d'ordre pratiques soient très sérieux. Nous serions tout à fait prêts à nous pencher à nous pencher à nouveau sur cette question si l'on nous fournissait la preuve qu'il en est autrement.



[Text]

**Mr. Gillespie:** I am glad to hear that you have not had any evidence in that regard. You asked where the difficulties lie, and I can tell you that when a financial institution contemplates acquiring a share in any given circumstance, very often the financial institution has to have recourse to Revenue Canada to obtain a ruling, which entails delays of six weeks or more and this prohibits them from completing their financing. This is certainly something that I can say having had personal experience with some of my clients. I was hoping that you would be able to provide a precise definition.

**Mr. Short:** Mr. Chairman, that is clearly one of the difficult problems with respect to obtaining a definition. One can approach the problem in one of two ways; try to give a general definition which states the principle, and allow it to be dealt with on a reasonable basis, or to try for an elaborate, inevitably complex definition which will almost certainly be arbitrary.

Ordinarily, we try to avoid a complex definition unless in a particular area it becomes necessary. As was stated, we simply have not had evidence to the effect that this has been a serious practical problem. Indeed, I think the administration of this through the rulings which the financial institutions have sought from Revenue Canada has been generally well known and accepted. So, except in those instances where the question is right in the middle, in the heart of the grey area, in most circumstances the financial institutions can proceed based on the experience gained by Revenue Canada in making its rulings. The financial institutions can proceed with a certain degree of comfort that a reasonable result will be obtained.

**Mr. Gillespie:** Mr. Chairman, I should like to move on to some of the more specific proposals contained in the Budget Papers. In section (160)(d) it states:

the definition "term preferred share" be amended to remove the 10-year exception for shares issued after November 12, 1981.

Do I take it that the result of that amendment will be that if a financial institution were to acquire a share that was redeemable at the option of the owner at any time, regardless of the term, that will be a term preferred share?

**Mr. Bryson:** Yes.

**Mr. Gillespie:** Was there any form of abuse that came to the department's attention, or can you give us the policy behind this proposed amendment?

**Mr. Bryson:** Mr. Chairman, the purpose of the amendment was to restrict after-tax financing by financial institutions to shares which do not have the characteristics of debt. One of the characteristics of debt is that the holder is able, at a certain time, to require repayment. By removing this 10-year limitation on the term preferred shares, what we have done is said that any share in which the holder has the right to have repayment is similar to a debt, and under those circumstances, the share should receive the same tax treatment as a normal debt by a financial institution, which means the financial institutions should pay tax on the amount.

[Traduction]

**M. Gillespie:** Je suis heureux de savoir que vous n'avez pas reçu de telles preuves. Vous demandez où réside la difficulté et je peux vous dire que lorsqu'une institution financière songe à acquérir des actions, quelles que soient les circonstances, il arrive très souvent que cette institution s'adresse à Revenu Canada pour obtenir son avis, ce qui signifie un délai de six semaines ou plus, et l'empêche de compléter la transaction. Je peux vous en parler car j'en ai fait personnellement l'expérience avec certains de mes clients. J'espérais que vous puissiez nous donner une définition plus précise.

**M. Short:** Monsieur le président, c'est très certainement l'un des principaux problèmes, lorsqu'il s'agit d'obtenir une définition. On peut aborder ce problème de deux manières: essayer de donner une définition générale, qui fournisse une idée générale, et laisser le jugement intervenir ou essayer de donner une définition plus élaborée, inévitablement complexe qui sera presque toujours arbitraire.

Habituellement, nous essayons d'éviter les définitions compliquées, à moins qu'elles ne deviennent nécessaires dans un domaine particulier. Je pense que l'application de cette disposition, au moyen des décisions prises par Revenu Canada à la demande des institutions financières, est généralement reconnue et acceptée. A moins donc de cas particuliers, où les choses ne sont pas très claires, dans la plupart des cas les institutions peuvent procéder en se fondant sur les décisions rendues par Revenu Canada dans le passé. Les institutions financières peuvent procéder avec une certaine confiance quant à l'issue de la transaction.

**M. Gillespie:** Monsieur le président, je voudrais en venir à certaines propositions plus précises contenues dans les documents budgétaires. Au sous-paragraphe 160(d) il est stipulé:

que la définition de l'expression «action privilégiée à terme» soit modifiée pour éliminer l'exception de dix ans pour les actions émises après le 12 novembre 1981.

Dois-je comprendre qu'à la suite de cette modification une institution financière qui achèterait une action, qui serait rachetable en tout temps à la demande du propriétaire, quel que soit le terme, qu'une telle action serait une action privilégiée à terme?

**M. Bryson:** Oui.

**M. Gillespie:** Est-ce que certaines formes d'abus ont été portés à la connaissance du Ministère ou pourriez-vous nous donner la raison de la modification proposée?

**M. Bryson:** Monsieur le président, la modification vise à limiter le financement, avec des fonds après impôt, des institutions financières aux actions qui ne sont pas des dettes. L'une des caractéristiques d'une créance est que le détenteur est capable, à une certaine date, d'exiger le paiement de la dette. En éliminant la limite de dix ans sur les actions privilégiées à terme, nous avons en somme déclaré que toute action dont le détenteur peut exiger le paiement est semblable à une créance et, de ce fait, l'action doit être assujettie au même traitement fiscal que s'il s'agissait d'une créance détenue par une institution financière, ce qui signifie que celle-ci doit payer l'impôt sur la somme en question.

[Text]

**Senator Godfrey:** You are looking forward to the happy day when people will actually be issuing debt securities in a period over 10 years.

**Mr. Bryson:** It is quite conceivable that the banks would be prepared to loan money beyond 10 years on shares. If, for example, instead of the 10-year limit, it were to be extended to 20 years, it is quite possible that financial institutions would loan on a 20-year basis because these shares carry with them a floating dividend rate, and in this way the financial institutions are protected, depending on the market conditions.

**The Chairman:** Mr. Bryson, would this change interfere with or prevent the kind of financing that has been developed over the years that the term preferred share has been made use of?

**Mr. Bryson:** Mr. Chairman, in the previous budget where the term preferred share legislation was limited to shares which were issued for a period shorter than 10 years, that certainly had an effect on the use of the term preferred shares, but, to our knowledge, it did not curtail it completely. It is intended by this provision to restrict after-tax financing by financial institutions to shares which do not have characteristics of debt, thereby not allowing financial institutions to make loans in the guise of preferred shares.

**Mr. Gillespie:** You refer to financial institutions making loans in the guise of preferred shares. It would appear that subparagraph (c) of Resolution (160) addresses the situation where a non-financial institution may acquire shares from another corporation where the holder can call or require the redemption of those shares within five years. In those circumstances, the dividend deduction will be denied. Why is it proposed to extend these rules to the acquisition of shares by non-financial institutions?

**Mr. Bryson:** Mr. Chairman, it came to our attention that more and more companies were financing their operations through very short-term preferred shares. When you looked at those shares, they were really, in substance, a debt. Because of this, we have drawn an arbitrary rule saying that any corporation that invests in preferred shares which are redeemable within five years, or which the owner has the right to require redemption in five years, essentially what that corporation has acquired is a debt instrument. Being essentially a debt instrument, it should have the same tax consequences applied to it which would have applied if the corporate investor had bought a debt instrument.

**Mr. Gillespie:** I think it is fairly common within a corporate group for some members to finance the activities of other members within that group and, possibly, with short-term preferred shares. I presume to this end an amendment was announced in a release of December 18 to the effect that dividends received by a corporation on shares from a control subsidiary would not be effective.

[Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** Vous espérez les beaux jours où les gens vont recommencer à émettre des créances de plus de dix ans.

**M. Bryson:** Il est tout à fait concevable que les banques soient prêtes à prêter de l'argent pour plus de dix ans sur des actions. Si, par exemple, au lieu de la limite de dix ans, il y avait une limite de vingt ans, il serait fort possible que les institutions financières accordent des prêts de vingt ans, parce que ces actions comportent des taux flottants de dividendes et, de cette manière, l'institution est protégée, en fonction des conditions du marché.

**Le président:** M. Bryson, est-ce que cette modification pourrait nuire au genre de financement que nous avons connu au cours des années par la voie des actions privilégiées à terme?

**M. Bryson:** Monsieur le président, dans le précédent budget, alors que les règles applicables aux actions privilégiées à terme étaient limitées aux actions émises pour une période plus courte que dix ans, cela a certainement eu un effet sur l'utilisation de ce genre d'actions, mais, à ma connaissance, il ne l'a pas éliminé complètement. La disposition a pour objet de restreindre le financement après impôt des institutions financières par des actions qui n'ont pas les caractéristiques des créances et, par conséquent, d'empêcher les institutions financières à accorder des prêts sous le couvert d'actions privilégiées.

**M. Gillespie:** Vous faites allusion aux institutions financières qui accordent des prêts sous la forme d'actions privilégiées. Il semble que le sous-paragraphe (c) de la résolution 160 traite d'une situation où une institution non financière peut acquérir des actions d'une autre société alors que le détenteur peut exiger le rachat des actions dans une période de cinq ans. Dans ce cas, elle n'aura pas droit à la déduction pour dividendes. Pourquoi est-il proposé d'étendre ces règles à l'acquisition d'actions par des institutions non financières?

**M. Bryson:** Monsieur le président, il a été porté à notre attention que de plus en plus de sociétés financent leurs opérations au moyen d'actions privilégiées à court terme. Lorsque vous examinez ces actions, il paraît évident qu'il s'agit en fait de créances. Pour cette raison, nous avons adopté une règle arbitraire qui stipule que toute société qui investit dans des actions privilégiées qui sont rachetables en moins de cinq ans, ou dont le propriétaire a le droit d'en exiger le rachat dans les cinq ans, cette société détient en fait une créance. À ce titre, il faut y appliquer la même règle qu'aux créances.

**M. Gillespie:** Je pense qu'il arrive assez souvent qu'au sein d'un groupe de sociétés certains membres financent les opérations d'autres membres au sein de ce même groupe et, probablement, au moyen d'actions privilégiées à court terme. Je suppose qu'à cette fin une modification a été annoncée dans le communiqué du 18 décembre qui stipule que les dividendes reçus par une société sur des actions d'une filiale qu'elle contrôle ne seraient pas admissibles.



[Text]

**Mr. Bryson:** Mr. Chairman, that is right, and to add to that, the meaning of "control" is that set out in section 186 of the Income Tax Act. Under that section, "control" has a much broader meaning than the ordinary meaning, which is owning more than 50 per cent of the shares of the corporation. Therefore, this provision should not affect corporate reorganizations and preferred shares being issued between related companies, because of the meaning of "control" that we are proposing for this purpose.

**The Chairman:** I am interested in the specific choice of words that you have used. You said this amendment should not affect—

**Mr. Bryson:** Mr. Chairman, I could be more positive and say that if the corporations are related, they would not apply.

**Senator Godfrey:** These preferred shares were essentially used by companies that were not paying income tax because the dividends would not be deductible for tax purposes.

**Mr. Bryson:** Genly, senator, that would be the reason they would issue them—they did not have a need for an interest deduction.

**Senator Godfrey:** To go back to my favourite illustration of Stelco, I think they issued a couple of hundred million dollars of these preferred shares, and I believe they saved themselves \$10 million a year in interest rates and, of course, they were not in a taxpaying position. Therefore, there was no advantage for them to deduct interest.

**Mr. Bryson:** In such circumstances, you are right, senator.

**Senator Godfrey:** You really added one tax on to another that the company already enjoyed, but somebody who has a large depreciation is getting a further break.

**Mr. Short:** On this particular amendment, senator, we were made aware that during the course of the summer of 1981 there were a number of short-term share issues going out for 90-day periods. That represented an attempt by some firms to get into the short-term money market through the guise of a preferred share. A share that is expected to remain outstanding for 90 days, which has a fixed rate of interest and a firm redemption price, really cannot be called an equity investment. In market parlance, I think that is short-term paper. The particular amendment that is under discussion was an attempt to recognize those things for what they were.

**Mr. Gillespie:** The last question I wish to put to Mr. Bryson is whether he could describe the intent and purpose of paragraph (160)(a) which states:

(a) dividends on prescribed shares issued after October 23, 1979 be excluded from the application of subsection 112(2.2) of the Act,

**Mr. Bryson:** Mr. Chairman, the purpose of this amendment was to allow room for the minister, in situations which might be brought to his attention where the provisions of subsection

[Traduction]

**M. Bryson:** Monsieur le président, c'est exact et j'ajouterais que la définition de contrôle dans ce cas est donnée à l'article 186 de la Loi de l'impôt sur le revenu. En vertu de cet article, «contrôle» a une signification beaucoup plus vaste que dans le sens habituel où l'on veut habituellement dire que la société possède 50 p. 100 des actions de la société. Par conséquent, la disposition ne devrait pas toucher les réorganisations de sociétés et les actions privilégiées émises entre des sociétés qui sont liées, en raison de la signification que nous donnons à «contrôle» à cette fin.

**Le président:** Votre choix de mots m'intéresse. Vous avez dit que la disposition ne devrait pas toucher...

**M. Bryson:** Monsieur le président, je pourrais être plus précis et dire que, si les sociétés sont liées, la disposition ne s'applique pas.

**Le sénateur Godfrey:** Ces actions privilégiées étaient essentiellement utilisées par des sociétés qui ne payaient pas d'impôts, parce que les dividendes n'auraient pas été déductibles aux fins de l'impôt.

**M. Bryson:** Genement, sénateur, c'est la raison pour laquelle elles les émettaient, elles n'avaient pas besoins de la déduction pour intérêts.

**Le sénateur Godfrey:** Pour en revenir à mon exemple préféré, Stelco, je pense qu'elle a émis quelque centaines de millions de dollars de ces actions privilégiées et je pense qu'elle a économisé 10 millions par année d'intérêts et, bien sûr, elle n'avait pas à payer d'impôts. Par conséquent, elle n'avait pas davantage à déduire des intérêts.

**M. Bryson:** Dans ces circonstances, vous avez raison, sénateur.

**Le sénateur Godfrey:** Vous ne faites donc qu'ajouter un impôt à un autre qu'elle n'a pas à payer de toute façon, mais la société qui a un fort amortissement reçoit un avantage de plus.

**M. Short:** Au sujet de cette modification, sénateur, il a été porté à notre connaissance que, durant l'été de 1981, il y a eu un certain nombre d'actions privilégiées qui étaient émises pour des périodes de 90 jours. C'était une tentative effectuée par certaines entreprises pour entrer sur le marché de l'argent à court terme sous le couvert d'actions privilégiées. Une action qui doit rester sur le marché pendant 90 jours, qui comporte un taux fixe d'intérêt et un prix garanti de rachat, ne peut pas être considérée comme un investissement dans un capital-actions. À la bourse, on appelle cela un billet à court terme. La modification dont nous parlons avait pour objet d'établir ces choses pour ce qu'elles sont.

**M. Gillespie:** La dernière question que je voudrais poser à M. Bryson porte sur l'intention et l'objet du paragraphe 160(a) qui stipule:

a) que les dividendes sur les actions autorisées émises après le 23 octobre 1979 soient exclus de l'application du sous-paragraphe 112(2.2) de la Loi,

**M. Bryson:** Monsieur le président, l'objet de cette modification était de donner au Ministre la possibilité, dans les cas portés à son attention, où les dispositions du sous-paragraphe



[Text]

112(2.2) were inappropriate, to exercise the power to prescribe a share and, therefore, the share would be precluded from the application of this provision. We have a similar provision in subsection 112(2.1) giving the minister this authority. This is more of a housekeeping item, to allow a similar provision to be provided in subsection 112(2.2). However, it is not intended that the same prescription for shares prescribed under subsection 112(2.1), that is, shares that are traded on the market, and the holder does not own more than 10 per cent, shall apply to subsection 112(2.2). Shares prescribed under subsection 112(2.2) will be dealt with on a case-by-case basis in circumstances where the results appear to be inappropriate.

**Mr. Gillespie:** By way of explanation, I might indicate that subsection 112(2.2) is really a corollary to the general rule respecting the term preferred shares. This section was put in to prevent financial institutions, in effect, parking with other corporations term preferred shares that they would otherwise have acquired, and at the same time giving those other corporations some sort of assurances that they, the other corporations, will receive an indicated return on the shares. It is really an anti-avoidance measure and, as I understand the purpose of the amendment, it is to give flexibility to the minister to make exceptions from this general rule. I have no further questions in this area.

**The Chairman:** I notice that it is now 12 minutes after 4 p.m. Perhaps this is a good time to adjourn. Tomorrow morning we start in on the energy bills and we shall continue on Thursday morning. On both occasions we will have Mr. David Scott as our adviser. You will recall his last appearance when he was adviser to this committee on the bank bill. He has grasped the intent, and what he considers to be the scope, of the various bills, and some of them will no doubt be disposed of very quickly. This is the educational process that precedes hearing the departmental witnesses. We have already received a request from the international petroleum people to be heard, and a number of other requests have been indicated. The idea is to come to grips with these as quickly as possible.

We are not abandoning the subject of the budget tax changes. We will quickly be moving into the next phase, which is the *in camera* phase where we discuss what we have heard and what we have been educated to believe is the meaning of the bills, and I suppose we shall have to do that without the benefit of a revised ways and means motion. I have seen no indication that we can expect it in the reasonably near future.

**Mr. Short:** Mr. Chairman, it remains our hope to have the revised comprehensive ways and means motion available some time within this month, should the minister wish to table it.

**The Chairman:** You mean it will not be a draft; it will be a revised ways and means motion?

**Mr. Short:** It will be draft legislation under the guise of a revised ways and means motion. That is simply a procedural question. It will in all respects resemble a bill. However, it will

[Traduction]

112(2) étaient inappropriées, d'exercer son pouvoir d'autoriser une action et cette action était alors exclue de l'application de cette disposition. Nous avons une disposition analogue au sous-paragraphe 112(2)1) qui donne au Ministre ce pouvoir. Il s'agit plutôt d'une mesure interne qui vise à inclure une disposition analogue au sous-paragraphe 112(2)2). Toutefois, celle-ci ne s'applique pas aux actions autorisées en vertu du sous-paragraphe 112(2)1), c'est-à-dire aux actions qui sont sur le marché et dont le détenteur ne possède pas plus que 10 pour cent des actions. Les actions autorisées en vertu du sous-paragraphe 112(2)2) seront traitées une à une dans les cas où les résultats paraîtront inappropriés.

**M. Gillespie:** Pour plus de clarté, je dois ajouter que le sous-paragraphe 112(2)2) est un fait un corollaire à la règle générale relative aux actions privilégiées à court terme. Cet article a été ajouté pour empêcher les institutions financières de conserver en fait des actions privilégiées à termes d'autres sociétés, qu'elles auraient normalement dû acheter et, du même coup, donner à ces autres sociétés certaines garanties de recevoir un rendement fixé sur ces actions. Il s'agit en fait d'une mesure qui élimine une telle pratique et qui, d'après ce que j'ai pu comprendre, donne au Ministre la possibilité de permettre des exceptions à la règle. Je n'ai plus de questions à poser sur ce sujet.

**Le président:** Je remarque qu'il est maintenant 16 h 12. Je crois qu'il conviendrait de lever la séance. Demain matin nous aborderons l'étude des projets de loi en matière d'énergie que nous poursuivrons jeudi matin. Nous aurons avec nous, en ces deux occasions, M. David Scott qui agira à titre de conseiller. Vous vous souviendrez qu'il avait été le conseiller du Comité lors de l'étude du projet de loi sur les banques. Il a bien compris l'intention et, d'après lui, la portée des divers projets de loi. Nous pourrions sans aucun doute terminer l'étude de certains d'entre eux assez rapidement. Il s'agit en fait d'une séance d'information avant de passer à l'audition des témoins du Ministère. Nous avons déjà reçu une requête de l'association internationale des sociétés pétrolière qui désire être entendue et un certain nombre d'autres requêtes. Il faudra les recevoir le plus rapidement possible.

Nous n'abandonnons pas le sujet des modifications fiscales budgétaires. Nous commencerons très bientôt la deuxième étape, l'étape du huis clos, où nous discuterons des témoignages reçus et de ce que nous avons appris tout au long de ces séances. Je suppose que nous devons le faire sans le bénéfice d'une motion des voies et moyens. Je n'ai rien reçu qui puisse me permettre de penser que nous pouvons en espérer une d'ici peu.

**M. Short:** Monsieur le président, nous avons toujours espoir de vous remettre une motion de voies et moyens, complète et tévisée, d'ici à la fin du mois, si le Ministre désire en déposer une.

**Le président:** Vous voulez dire qu'il ne s'agira pas d'un projet de loi, mais d'une motion de voies et moyens?

**M. Short:** Il s'agira d'un projet de loi sous la forme d'une motion de voies et moyens. Il s'agit tout simplement d'une question de procédure. Elle aura tous les aspects d'un projet de

[Text]

not be called a bill; it will be called a comprehensive ways and means motion. The cover will be different, but the provisions between the covers will, in fact, be draft legislation—and that is to give your committee and others, whose interests are affected by the budget change, an opportunity to comment on the draft legislation before it is introduced by the minister as final legislation. It is my understanding that it is the minister's intention to make the draft legislation available in this form some time later this month. I am not in a position to predict exactly when that will be made available to your committee.

**The Chairman:** From what you have said, I believe we will just keep on working. I do not think we shall hold our breath waiting for it to come.

**Mr. Short:** All I can add to that, Mr. Chairman, is that I am as anxious as anyone to see that legislation out and in the public domain so that people will have the opportunity to review it and make their comments available, so that we can get on as quickly as possible with the job of introducing the final legislation.

**Senator Godfrey:** Mr. Chairman, are we not going to be pretty busy with the energy legislation, which has to be completed by the end of June? If it is going to be out this month, should we not wait—

**The Chairman:** We have handled two important bills at the same time before.

**Senator Godfrey:** I realize that, but if there are going to be extensive changes—

**The Chairman:** We may have to find more time. So long as a day has only 24 hours in it, we have certain limitations. If we cannot extend the day, perhaps we can extend the number of days.

**Senator Godfrey:** My problem is that I am a member of the National Finance Committee, which is working on a report; I am chairman of another committee which meets on Thursday morning, and there is also caucus.

**The Chairman:** I never enjoy being matched against the summer recess. The meeting is adjourned. We meet tomorrow morning at 9.30.

The committee adjourned.

[Traduction]

loi. Elle ne portera pas le nom de projet de loi toutefois, elle sera appelée une motion globale de voies et moyens. La couverture sera différente, mais les dispositions seront en fait celles d'un projet de loi. Il en a été décidé ainsi pour donner à votre Comité et à d'autres personnes, qui sont intéressées par les modifications fiscales, l'occasion de faire des observations avant qu'elle soit déposée par le Ministre sous la forme d'un projet de loi. J'ai cru comprendre que le Ministre a l'intention de présenter son projet de loi sous cette forme dans le courant du mois. Je ne peux pas vous dire avec précision à quelle date elle sera déposée devant le Comité.

**Le président:** D'après ce que vous me dites, nous n'en avons pas terminer avec cette question. Je crois qu'il serait plus prudent de ne pas trop compter dessus.

**M. Short:** Tout ce que je peux dire, monsieur le président, c'est que je suis aussi impatient que quiconque de voir ce projet de loi rendu public, afin que les gens aient l'occasion de l'examiner et d'y apporter leurs commentaires, pour que nous puissions, aussi rapidement que possible, déposer le projet de loi final.

**Le sénateur Godfrey:** Monsieur le président, est-ce que nous n'allons pas être terriblement occupés avec les projets de loi en matière d'énergie qui doivent être adoptés à la fin du mois de juin au plus tard? Si cette motion doit être déposée ce mois-ci, ne devrions-nous pas attendre . . .

**Le président:** Nous avons déjà étudié deux importants projets de loi en même temps avant cela.

**Le sénateur Godfrey:** J'en suis très conscient, mais s'il doit y avoir des modifications importantes . . .

**Le président:** Il se peut que nous soyons obligé de trouver plus de temps. Tant qu'un jour n'aura que 24 heures, certaines limites nous sont imposées. Si nous ne pouvons pas prolonger la journée, nous pourrions peut-être étendre le nombre de journées.

**Le sénateur Godfrey:** Le problème est que je suis membre du Comité des finances nationales qui est actuellement en train de préparer son rapport; je suis aussi président d'un autre comité qui doit se réunir jeudi matin et il y a aussi un caucus.

**Le président:** Je n'ai jamais aimé être acculé au pied du mur en raison de l'ajournement de la session. La séance est levée. Nous nous réunirons demain matin à 9 h 30.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

## WITNESSES—TÉMOINS

*Department of Finance:  
(Tax Policy and Legislation Branch)*

Mr. R. A. Short, General Director;  
Mr. B. Bryson, Senior Tax Policy Officer.

*Ministère des Finances:  
(Direction de la politique et de la législation de l'impôt)*

M. R. A. Short, directeur général;  
M. B. Bryson, agent principal à l'analyse fiscale.





First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Wednesday, June 2, 1982

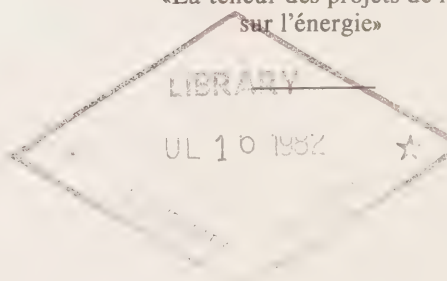
Le mercredi 2 juin 1982

Issue No. 95

Fascicule n° 95

**First Proceedings on:**  
"The subject-matters of the  
Energy Bills"

**Premier fascicule concernant:**  
«La teneur des projets de loi  
sur l'énergie»



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	McIlraith
Buckwold	Molson
Charbonneau	Murray
Cook	*Perrault
*Flynn	Riel
Godfrey	Roblin
Hayden	Tremblay
Lafond	Walker—(19)
Lang	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	McIlraith
Buckwold	Molson
Charbonneau	Murray
Cook	*Perrault
*Flynn	Riel
Godfrey	Roblin
Hayden	Tremblay
Lafond	Walker—(19)
Lang	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, May 5, 1982:

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by the Honourable Senator Frith:

“That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and consider the Government of Canada’s National Energy Program and more particularly the subject-matter of the legislative proposals in relation thereto contained in Bills

C-101 An Act to amend the Petro-Canada Act;

C-102 An Act to amend the Department of Energy, Mines and Resources Act;

C-103 An Act to amend the Petroleum Administration Act and to enact provisions related thereto;

C-104 An Act respecting petroleum incentives and Canadian ownership and control determination and to amend the Foreign Investment Review Act;

C-105 An Act to amend the Canada Business Corporations Act; and

C-108 An Act to amend the National Energy Board Act (No. 3),

which Bills namely C-101 to C-105 and C-108 have been read a second time in the Commons and referred to the Standing Committee on Energy Legislation in advance of the said Bills coming before the Senate and any other matters relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 5 mai 1982:

L’honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l’honorable sénateur Frith,

«Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier le Programme énergétique national du gouvernement du Canada et plus particulièrement la teneur des mesures législatives pertinentes au Programme contenues dans les bills suivants:

C-101, Loi modifiant la Loi sur la Société Petro Canada;

C-102, Loi modifiant la Loi sur le ministère de l’Énergie, des Mines et des Ressources;

C-103, Loi modifiant la Loi sur l’administration du pétrole et édictant des dispositions se rattachant à cette loi;

C-104, Loi concernant l’encouragement du secteur pétrolier et la détermination de la participation et du contrôle canadiens et modifiant la Loi sur l’examen de l’investissement étranger;

C-105, Loi modifiant la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes; et

C-108, Loi modifiant la Loi sur l’Office national de l’Énergie (n° 3),

bills (C-101 à C-105 et C-108) qui ont été lus une deuxième fois à la Chambre des communes et déferés au Comité permanent de la législation énergétique, avant que ces bills et les questions s’y rattachant ne soient soumis au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, JUNE 2, 1982  
(128)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

Subject-matters of the Energy Bills

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Buckwold, Charbonneau, Flynn, Godfrey, Lang, Manning, McIlraith, Molson, Tremblay and Walker. (11)

*Present, not of the Committee:* The Honourable Senator Stollery.

*In attendance:* Mr. David W. Scott, Q.C., Counsel to the Committee.

The Committee proceeded to its study of the above subject-matters, assisted therein by Mr. Scott.

At 12:15 p.m. the Committee adjourned.

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 2 JUIN 1982  
(128)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier:

La teneur des projets de loi sur l'énergie

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Buckwold, Charbonneau, Flynn, Godfrey, Lang, Manning, McIlraith, Molson, Tremblay et Walker. (11)

*Présent, mais ne faisant pas partie du Comité:* L'honorable sénateur Stollery.

*Aussi présent:* M. David W. Scott, c.r., conseiller du Comité.

Le Comité entreprend l'étude de la teneur des projets de loi susmentionnés avec l'aide de M. Scott.

Le Comité suspend ses travaux à 12 h 15.

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, June 2, 1982

[Text]

That Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to study the subject-matter of energy bills.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** We start our educational process on what are described as the energy bills. We have as our expert David Scott, who, the members of this committee will recall, acted as our adviser on the banking legislation, the study of which was a long drawn out process. So we know his qualifications.

This morning, we hope to conclude our educational process on four of these bills—namely, Bill C-105 which deals with amending the Canada Business Corporations Act; Bill C-106, which will become the Energy Monitoring Act; Bill C-101 which contains amendments to the Petro-Canada Act and Bill C-102 which proposes amendments to the Department of Energy, Mines and Resources Act. I think it is within the realm of possibility that we could complete these bills this morning, but not on a basis where we forgo any questions in relation to anything that is not clear.

So, Mr. Scott, the floor is yours for the moment.

**Mr. David W. Scott** (*Scott & Aylen*), **Adviser to the Committee:** Thank you, Mr. Chairman. Honourable senators, first of all, I was very flattered to be asked to come back and advise you again, starting from about the same level of ignorance of the subject-matter as I possessed about the banking legislation when we started to study it. Learning what this energy bill is all about is a gradual process. My partner, Jim Minnes, may appear before you as well, as he has also been involved in studying this subject with me. We are getting there, but there will undoubtedly be precise questions on which we will have to make some inquiries to find the answer because with some of these bills it is difficult to appreciate the purpose without having a thorough knowledge of the background legislation.

Mr. Chairman, before I deal with the four items scheduled for this morning, I would like to look at the bills in sequence just for a moment to see what they cover. The first bill that we are dealing with this morning proposes amendments to the Canada Business Corporations Act which are intended to facilitate the Canadianization process in the energy field. The second bill, Bill C-106, basically deals with the establishment of the Energy Monitoring Board, a new administrative tribunal which will deal with financial information with respect to the energy sector, the assembling of statistics, etc. Then we have Bill C-101, which is a bill to amend the Petro-Canada Act, and it is designed to increase the authorized capital of Petro-Canada and facilitate, according to the officials of the Department of Energy, Mines and Resources, the rendering of the activities of Petro-Canada more efficient.

Then there is Bill C-102, to amend the Department of Energy, Mines and Resources Act. It would authorize the creation of further crown corporations to engage in energy-

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 2 juin 1982

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30, pour étudier la teneur des projets de loi sur l'énergie.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Nous commençons notre séance d'information sur les projets de loi sur l'énergie. Notre expert est M. David Scott; les membres du Comité s'en souviennent puisqu'il a été notre conseiller dans notre étude de l'interminable projet de loi sur les banques. Nous connaissons donc ses capacités.

Ce matin, nous espérons terminer notre séance d'information sur quatre de ces projets de loi—à savoir, le C-105 qui modifie la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes; le C-106, qui deviendra la Loi sur la surveillance du secteur énergétique; le C-101, qui modifie la Loi sur la société Petro-Canada et le C-102, qui propose de modifier la Loi sur le ministère de l'Énergie des Mines et des Ressources. Il nous est possible je crois d'en terminer avec ces bills ce matin, sans éluder pour autant les questions obscures.

Monsieur Scott, vous avez la parole.

**M. David W. Scott** (*Scott & Aylen*), **conseiller du comité:** Merci, monsieur le président. Honorables sénateurs, permettez-moi de vous dire tout d'abord combien j'ai été flatté qu'on ma demande à nouveau d'agir en qualité de conseiller de votre Comité, disposant d'aussi peu de connaissances au sujet des projets de loi qui nous occupent, que j'en avais sur le projet de Loi sur les banques, quand nous en avons commencé l'étude. La connaissance de ce projet de loi sur le secteur énergétique est un processus progressif. Mon collègue, Jim Minnes, comparait peut-être aussi, vu qu'il a étudié la question avec moi. Nous la comprenons assez bien, mais il y aura sans doute des questions précises au sujet desquelles nous devons nous renseigner car ici, comme pour les autres projets de loi, il est difficile de bien comprendre l'objet d'une loi sans une connaissance de la législation de base.

Monsieur le président, avant de traiter des quatre articles à l'ordre du jour ce matin, j'aimerais les revoir rapidement pour déterminer leur portée. Le premier de ces projets de loi propose des modifications à la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes, en vue de faciliter la canadianisation du secteur de l'énergie. Le deuxième, le projet de loi C-106, porte essentiellement sur la constitution de l'Agence de surveillance du secteur pétrolier, nouveau tribunal administratif qui traitera des renseignements financiers sur le secteur énergétique, recueillera des données statistiques, et ainsi de suite. Vient ensuite le projet de loi C-101, qui modifie la Loi sur la société Petro-Canada; il vise à accroître le capital autorisé de Petro-Canada et, d'après des fonctionnaires du ministère de l'Énergie des Mines et des Ressources, à accroître aussi son efficacité.

Vient ensuite le projet de loi C-102, qui modifie la Loi constituant le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Il permet la création d'autres sociétés de la Couronne



## [Text]

related activities by way of exploration, research or development. Bill C-103 deals with the Petroleum Administration Act and the statute which deals with oil export charges, transportation and fuel recovery charges, domestic oil pricing, petroleum compensation charges, Canadian ownership special charges, etc. In other words, this is the instrument by which these various new and amended charges are levied.

Then there is Bill C-104. I think Bill C-103 and Bill C-104 have more meat in them than perhaps all the others combined. Bill C-104 deals essentially with the process of establishing Canadian ownership and control determination—that is, establishing a system for determining effective Canadian ownership and control and a system for awarding incentives in the area of exploration and energy-related activities based on Canadianization. Bill C-104 and its related regulations are rather complex and perhaps by tomorrow we will have started into that. There is then Bill C-108, to amend the National Energy Board Act, which relates to some roles in the energy field that would now be taken over the minister, and consequential amendments under the National Energy Board Act. Last, there is Bill C-107, respecting motor vehicle fuel consumption standards. It is intended to render in statutory form the informal arrangements with respect to the automobile manufacturing industry on energy fuel on motor vehicle fuel consumption.

The first bill we propose to look at this morning is Bill C-105, to amend the Canada Business Corporations Act. As I understand it, this bill will extend the provisions of the Canada Business Corporations Act intended to enable corporations to own their own shares for the purpose of effecting Canadian ownership. This bill is an instrument, as I understand it, by which the Canadian ownership and control determination process in Bill C-104 is effected, and it also deals with the process of incentive payments which are dependent on Canadian ownership and control. From my reading of it and the information I get from the officials at EMR, the basic change effected by these amendments is to facilitate the control of ownership of shares by the corporation, rather than limiting the transfer of shares based on Canadianization, which is what has existed up until now.

So under this bill, the corporation, as it presently can, would be entitled to acquire its own shares. It would be entitled to hold and resell these shares in order to affect the Canadianization qualification. The bill provides that the shares cannot be voted while they are held by the corporation, and the corporation can only hold them in order to effect this Canadianization for a period of two years. If the corporation has not disposed of the shares by the end of the period of two years, then the conventional CBCA provisions with respect to these shares would come into play.

That is to say there is a dilution in terms of the share structure in order to reflect the fact that the corporation owns its own shares.

Tied to this business of owning its own shares is the ability of the corporation to constrain ownership in terms of Canadian ownership. Under the present legislation the corporation can constrain the transfer of shares in order to effect Canadian

## [Traduction]

pour s'occuper de prospection, de recherche et de mise en valeur dans le secteur énergétique. Puis le projet de loi C-103, qui traite de la Loi sur l'administration du pétrole et de la mesure législative sur les redevances sur le pétrole exporté, les redevances sur le recouvrement et le transport du carburant, la fixation des prix intérieurs du pétrole, les redevances d'indemnisation pétrolières, les redevances spéciales—canadianisation, et ainsi de suite. Bref, cette mesure permet de prélever ces diverses redevances.

Il y a aussi le projet de loi C-104. Les projets de loi C-103 et C-104 renferment, je crois, plus de matière que tous les autres réunis. Le projet de loi C-104 porte essentiellement sur la création d'une participation et d'un contrôle canadien, et sur l'encouragement, dans le secteur pétrolier, des activités de prospection et autre fondées sur la canadianisation. Le projet de loi C-104, et les règlements afférents, sont plutôt complexes et nous y arriverons peut-être demain. Vient ensuite le projet de loi C-108, qui modifie la Loi sur l'Office national de l'énergie; il se rapporte à certaines fonctions, qui relèveront désormais de la compétence du Ministre, ainsi qu'à des modifications qui découlent, par voie de conséquence, de la Loi sur l'Office national de l'énergie. Enfin, nous étudierons le projet de loi C-107, sur les normes de consommation de carburant des véhicules automobiles, qui incorpore sous une forme législative les dispositions officielles prescrites à l'intention de l'industrie de l'automobile sur la consommation de carburant.

Nous commençons ce matin par le projet de loi C-105, modifiant la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes. Si j'ai bien compris, il autorisera les sociétés commerciales canadiennes à acquérir leurs propres actions, aux fins d'accéder à une participation canadienne. Cette mesure législative porte sur la détermination de la participation et du contrôle canadiens et fait aussi partie des incitations qui en sont tributaires. D'après la lecture de ce texte et les renseignements que j'ai obtenus des fonctionnaires de EMR, ces modifications visent avant tout à faciliter à la société le contrôle des parts plutôt qu'à limiter leur transfert, ce qui s'est fait jusqu'ici.

En vertu du présent projet de loi, la société pourrait donc continuer à acheter ses propres actions, qu'elle pourrait détenir et revendre pour réaliser la canadianisation. Le projet de loi stipule que les votes attachés aux actions ne sauraient être utilisés tant que celle-ci sont détenues par la société et que la société ne saurait les détenir qu'aux fins de la canadianisation, pour une période de deux ans. Si la société n'a pas vendu les actions à l'expiration de ce délai, elles tomberont sous le coup des dispositions conventionnelles de la LSCE qui s'y appliquent.

C'est-à-dire qu'il y a, quant aux actions, une modification qui fait état du droit, pour la société, de posséder ses propres actions.

Rattachée à cette particularité, se trouve la possibilité, pour la société, de restreindre la participation canadienne. En vertu des lois actuelles, la société peut restreindre le transfert des actions pour atteindre à la participation canadienne. Le projet



[Text]

ownership. Under the proposed legislation the intent is that the corporation can constrain the issue of shares and effectively the ownership of shares in order to effect Canadianization.

I am told that in this bill there is some discussion with respect to whether the corporation should have the capacity to constrain ownership of existing classes of shares. The bill is not intended to touch existing classes so that there would, in effect, be no expropriation of shares in the hands of the individual owners.

**The Chairman:** Perhaps this is a good point to bring to the attention of the members of the committee the fact that some of the life insurance companies have been in touch with me. They are concerned with the application of the constraint provisions of this bill. In the statutes governing life insurance companies, their investment, and so forth, there are constraint, and the question that they are looking for an answer to is whether the constraints in this bill are of general application and, therefore, go to the extent that they might in any way relate to the life insurance companies and affect the life insurance companies, their operations and investments.

They have asked for an appointment to appear before the committee. I was going to say that that is the simple point, but perhaps it is not as simple as that. This is something we should keep in mind as we move along.

**Senator McIlraith:** Following on what Mr. Scott has just said, the possible misunderstanding or confusion in the minds of the public as to whether or not constraints can be applied to existing shares arose out of the wording of Bill C-94, the omnibus bill. That has now been split into eight different bills, and I think it is quite clear that, as this bill now reads, that provision cannot be made applicable to existing shares. This bill contemplates new share issues.

**The Chairman:** Do you mean to say that this bill before us now only relates to and governs the issue of shares as and when this amendment becomes law?

**Senator McIlraith:** Yes, Mr. Chairman, the retroactive provision has been deleted.

**Mr. Scott:** Under the main section which deals with the establishment of constraints the following appears. Section 168(1)(c) does not permit the constraint on the issue, transfer or ownership of shares of any class or series of which any shares are outstanding unless the shares are already subject to a constraint permitted under that paragraph.

As you have already indicated, Senator McIlraith, that was not in the original bill, Bill C-94.

**The Chairman:** Are these constraints limited to applications to shares that may be issued after this amendment becomes law?

**Mr. Scott:** As I understand it, Mr. Chairman, amendments can be made to constraints which already exist under the section I have just referred to.

**The Chairman:** I am wondering whether the constraints have any application to the nature of any investment that the corporation might make.

[Traduction]

de loi permet à la société de limiter l'émission d'actions et, effectivement, la possession des actions, pour réaliser la canadianisation.

J'apprends que, au sujet de ce projet de loi, on discute quelque peu pour savoir si la société devrait être autorisée à limiter la propriété des catégories actuelles d'actions. Or le projet de loi n'entend pas toucher les catégories actuelles, de sorte qu'il n'y aurait aucune expropriation des actions détenues par les actionnaires actuels.

**Le président:** Il conviendrait peut-être de signaler aux membres du Comité que certaines compagnies d'assurance m'ont confié qu'elles s'inquiétaient des dispositions restrictives de ce projet de loi. La loi qui régit les investissements, et ainsi de suite, des compagnies d'assurance-vie, leur pose déjà des restrictions, et elles se demandent si les restrictions du présent projet de loi sont d'une application générale et, si ciles se rapportent aussi, d'une façon ou d'une autre, à leurs transactions et à leurs placements.

Elles aimeraient comparaître devant le Comité. J'allais dire que c'était là l'affaire, exposée dans toute sa simplicité, mais elle n'est peut-être pas aussi simple. Nous ferions bien de nous en souvenir, à mesure que nous progressons.

**Le sénateur McIlraith:** Pour faire suite à ce que M. Scott vient de dire, la confusion qui règne dans l'esprit du public, qui se demande s'il peut être apporter des restrictions aux actions actuelles, provient du libellé du projet de Loi C-94, le projet de loi Omnibus. Ce projet de loi a maintenant été divisé en huit projets de loi distincts, et il est assez clair, je crois, que sous son libellé ordinaire, il ne saurait apporter de restrictions aux actions actuelles. Il vise les émissions nouvelles.

**Le président:** Entendez-vous par là que le projet de loi que nous étudions ne se rapporte, ne régit l'émission des actions, qu'à compter de la date où cette modification deviendra loi?

**Le sénateur McIlraith:** Oui, monsieur le président, la disposition rétroactive a été supprimée.

**M. Scott:** Au chapitre de la disposition principale, qui traite de l'introduction de restrictions, on peut lire que l'alinéa 168(1)c) n'autorise pas la restriction de l'émission, du transfert ou de l'appartenance de quelque catégorie d'actions que ce soit, qui existent actuellement, à moins que ces actions fassent l'objet d'une restriction prévue en vertu du présent alinéa.

Comme vous l'avez déjà dit, sénateur McIlraith, il n'en était pas question dans le projet de loi original, C-94.

**Le président:** Ces restrictions ne valent-elles que pour les actions émises après que cette modification devienne loi?

**M. Scott:** Si j'ai bien compris, M. le président, des modifications peuvent être faites aux restrictions qui existent actuellement, en vertu de l'article dont je viens de parler.

**Le président:** Je me demande si les restrictions s'appliquent à la nature des investissements que la société pourrait faire.

[Text]

**Mr. Scott:** I am not sure I understood you. Do you mean any investment the corporation might make in its own shares?

**The Chairman:** In any shares. It would appear that this amendment gives the corporation the right to buy its own shares.

**Mr. Scott:** That is right.

**The Chairman:** Those would be share that would be issued after this bill becomes law?

**Mr. Scott:** That is right.

**The Chairman:** Then the constraints that are set out in the bill would apply to those issues of shares?

**Mr. Scott:** That is right.

**The Chairman:** Perhaps that is the answer to the question or concern raised by the life insurance companies. Their problem refers to the constraints on their investment policy.

Would you say, from reading the bill, that the constraints go so far or are capable of being extended to govern the nature and quality of the investment that the corporation might make after it gets these powers?

**Mr. Scott:** The constraints themselves are not defined anywhere in the bill. The word "constraint" is really used in relation to the other bills and has to do with Canadianization. Essentially what exists now is the power of the corporation to constrain the transfer of shares, presumably to Canadian citizens or corporations, or whatever. This bill is intended to back up a step and say that the corporation can constrain the issue of new classes of shares. On incorporation, the corporation can establish constraints on the first issue of shares, and it can constrain the ownership of shares subject to the qualifications which Senator McIlraith referred to regarding existing classes of shares.

We may want to hear from officials from the Department of Energy, Mines and Resources, but I think that there is some uncertainty in my mind as to precisely what amendments can be made to existing constraints and whether that would have a deleterious effect on the value of shares owned by someone before this bill was passed.

May we go through the bill quickly.

If one looks at the first clause of the bill, one will see that that is intended to establish the fact that the corporation can place restrictions on the issue and ownership of shares at the time of incorporation. The existing legislation only permits the corporation to do that in respect of the transference of shares.

Clause 2 is an entirely new provision to the CBCA. That clause permits a corporation, in order to qualify for benefits based on Canadian ownership—and these are the benefits which we will come to when we look at the incentive payments found in Bill C-104—to, first of all, hold shares in itself; secondly, convert those shares to constrained shares; and, finally, to resell them in order to effect the object of Canadianization.

[Traduction]

**M. Scott:** Je ne suis pas sûr de vous avoir compris. Entendez-vous par là les investissements que la société pourrait faire, dans ses propres actions?

**Le président:** Dans toutes sortes d'actions. Il me semble que cette modification autorise la société à acheter ses propres actions.

**M. Scott:** C'est exact.

**Le président:** Ce serait des actions émises après l'adoption de ce projet de loi?

**M. Scott:** Tout juste.

**Le président:** Les restrictions prescrites dans le projet de loi s'appliqueraient donc à ces émissions d'actions?

**M. Scott:** Oui.

**Le président:** Voilà peut-être la réponse aux préoccupations que manifestaient les compagnies d'assurance-vie, qui se soucient des restrictions apportées à leur politique d'investissement.

La lecture du projet de loi vous incline-t-elle à croire que les restrictions s'appliquent à la nature et à la qualité des investissements que la société pourra faire, une fois en possession de ces pouvoirs?

**M. Scott:** Ces restrictions ne sont pas définies dans le projet de loi. Le mot «restriction» est utilisé, de fait, par rapport aux autres projets de loi et se rapporte à la canadienisation. Ce qui existe présentement, c'est le pouvoir de la société de restreindre le transfert des actions, vraisemblablement à des particuliers ou à des sociétés canadiennes. Ce projet de loi recule d'un pas en stipulant que la société peut limiter l'émission de nouvelles catégories d'actions. Au moment de sa constitution, la société peut établir des restrictions sur la première émission d'actions, et elle peut restreindre l'appartenance des actions, en fonction des exigences que le sénateur McIlraith a énumérées à propos des catégories actuelles d'actions.

Peut-être conviendrait-il d'entendre sur ce point les fonctionnaires du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, mais je crois qu'il subsiste en mon esprit quelque incertitude quant aux modifications qui peuvent être apportées aux restrictions actuelles et quant à la question de savoir si elles seraient préjudiciables à la valeur des actions achetées avant l'adoption du présent projet de loi.

Poursuivons notre brève revue de ce projet de loi.

L'article 1 du projet de loi autorise la société à restreindre l'émission et l'appartenance des actions, au moment de sa constitution. La loi actuelle ne l'autorise à agir ainsi que pour le transfert des actions.

L'article 2 est un article entièrement nouveau de la LSCC et il permet à une société, pour être admissible aux avantages que procure la participation canadienne—c'est-à-dire les bénéfices que nous réaliserons lorsque nous considérons les subventions que mentionne le projet de Loi C-104—de détenir d'abord les actions en soi; deuxièmement, de les convertir en action restreintes; et, enfin, de les revendre en vue de réaliser la canadienisation.



## [Text]

It is important to understand that when a corporation holds shares in this way it does not acquire them within the meaning of the Canada Business Corporations Act until two years have expired. So, in effect, the corporation is holding them for a period during which it may dispose of them to effect Canadianization, but it does not acquire them and thus it does not have to comply with the other provisions of the statute, where it actually acquires, in the beneficial ownership sense, its own shares.

The corporation, when it holds shares for this purpose, is prohibited from transferring them for any purpose other than to meet the objectives of the constraints. It is an offence under the language of the bill for the corporation, and for its directors, to knowingly engage in the activity of transferring their own shares, other than in conformity with the objectives of the constraints. In this period of time when it is holding the shares in order to dispose of them in this way, it cannot vote the shares.

Clause 3, which is on page 3 of the bill, is the provision which establishes the two-year period. While it is not referred to in the bill, my impression of it is that it is sort of like a two-year non-vesting period. In other words, the corporation is not deemed to have acquired the shares when it holds them from the date that it commenced to hold them until the period of two years are up, so that it will not have to comply with other provisions of the act set out in section 37. The precise language of that is not deemed to have purchased or redeemed them. Thus, it does not have to make any adjustments in its capital accounts to reflect its own acquisition of its shares until a period of two years has expired.

Clause 4, which is entirely new, having regard to the existing CBCA, is the clause that permits the corporation to sell these constrained shares owned by anyone in circumstances where the constraint limits are exceeded. The language of this is fairly broad, but the impression on gets from reading it is that the intent is that if there are shareholdings that are out of step with the constraints associated with them, the corporation can, in effect, acquire the shares, sell them to third parties so that the ownership will be in line with the constraints, and the funds derived therefrom are placed in a trust and would be paid out to the shareholders.

**The Chairman:** I suppose the Canadianization purpose applies to any sale under this paragraph.

**Mr. Scott:** That is right. I would direct your attention to section 43.1 (2) which defines the obligations on the directors where they are effecting a sale really against the will of the owner of the shares on the remise that the owner is not holding the shares in accordance with the constraints. Therefore, the corporation is entitled, under this section of the act to sell the shares, and this is the limit on the directors of the company—the scope of their obligation. It says:

(2) Where shares are to be sold by a corporation under subsection (1), the directors of the corporation shall select the shares for sale in good faith and in a manner that is not unfairly prejudicial to, and does not unfairly disregard

## [Traduction]

Il importe de comprendre que la société qui détient des actions de cette manière, ne les possède pas au sens où l'entend la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes, tant que le délai de deux ans ne s'est pas écoulé. De sorte que la société les détient, effectivement, pendant une période durant laquelle elle peut les vendre en vue d'atteindre la canadienisation, mais elle ne les acquiert pas; elle n'a donc pas à se conformer aux autres dispositions de la loi, lorsqu'elle les acquiert réellement, qu'elle en devient propriétaire.

La société, lorsqu'elle détient des actions à cette fin, n'est pas autorisée à en faire le transfert pour une fin autre que celle conforme aux objectifs des contraintes. C'est un délit, en vertu du libellé, pour la société et ses directeurs, de sciemment opérer le transfert de leurs propres actions, autrement que conformément à ces objectifs. Durant ce délai pendant lequel elle détient des actions en vue de les vendre de cette manière, elle ne peut pas se prévaloir du droit de vote qui leur est attaché.

L'article 3, page 3, du projet de loi, fixe le délai de deux ans. Bien qu'il n'y soit pas fait allusion dans le projet de loi, j'ai l'impression qu'il s'agit d'une espèce de délai de deux ans, au cours duquel il ne sera pas loisible à la société de se prévaloir du droit de vote attaché à ces actions. En d'autres mots, la société est réputée ne pas avoir acquis les actions qu'elle détient, depuis le moment de leur acquisition jusqu'à la fin du délai de deux ans, de sorte qu'elle n'a pas à se conformer aux autres dispositions de la loi exposées à l'article 37. Le libellé dit qu'elle est réputée ne les avoir ni achetées ni rachetées. Elle n'a donc aucun rajustement à faire dans son actif, pour rendre compte de l'acquisition de ses propres actions, jusqu'à l'expiration du délai de deux ans.

L'article 4 est entièrement nouveau, et autorise la société à vendre les actions assorties de restrictions, lorsque les limites de ces restrictions sont dépassées. Le libellé de ce passage est assez large, mais on en retire l'impression que s'il s'agit d'actions qui ne sont pas conformes aux restrictions qui leur sont attachées, la société peut, effectivement, s'en porter acquéreur, les vendre à un tiers, rendant ainsi l'appartenance conforme aux restrictions; et que les sommes ainsi perçues seront placées en fiducie, puis remises aux actionnaires.

**Le président:** Je suppose que la canadienisation s'applique à toute vente visée par ce paragraphe.

**M. Scott:** C'est exact. J'attire votre attention sur le paragraphe 43.1(2) qui définit les obligations des administrateurs, lorsqu'ils effectuent une vente contraire à la volonté du détenteur des actions, alléguant que le propriétaire ne détient pas ces actions en conformité avec les restrictions. La société est donc habilitée, en vertu de cet article de la loi, à vendre les actions et ce sont là les limites imposées aux administrateurs de la société, la portée de leurs obligations. On lit:

(2) Les administrateurs doivent choisir les actions à vendre en vertu du paragraphe (1) de bonne foi, de manière à ne pas porter atteinte aux autres détenteurs d'actions de la catégorie ou de la série et à tenir compte de leurs intérêts.



[Text]

the interests of, the holders of the shares in the constrained class or series taken as a whole.

**Senator Lang:** What does that mean?

**Mr. Scott:** I think that means that they cannot discriminate amongst shareholders and thereby prejudice a given group of shareholders.

**Senator Lang:** All the words you were reading were subjective.

**Mr. Scott:** That is right. It will be interesting to see what the departmental officials have in mind here because that kind of language jumps out at me as being something that could attract all kinds of arguments. I think the apparent intent here is that there is an obligation on the corporation and its directors to exercise this power, which is a fairly significant power, fairly so that all of the shareholders in respect of a given class of shares will be treated in the same manner. All I can think of, senator, is the situation in which there are a number of shareholders holding shares contrary to the constraints endorsed on them, and the directors pick on one rather than on others, thereby creating some kind of imbalance. I mention that language because it may come up in future discussions.

When a corporation sells these shares, as it is entitled to do under this section, the owner is by law divested of his interest in the shares, but he is entitled, under the proposed statute, to get the proceeds from the shares. Under this same clause 4 it is contemplated that there will be a trust fund established in situations where the corporation has no immediate vehicle to pay the moneys to, and they are then placed in trust and can be managed by trust companies subject to conventional trust charges. Ultimately, if the owner does not claim the moneys after ten years, the moneys vest in the Crown.

Presumably, this is offshore owners whose shares, in effect, are taken because they do not meet the constraints, and for one reason or another do not claim the proceeds which the corporation has realized on the sale of them. I suggest this is a fairly important clause because, in effect, it entitles the corporation to sell out from under the shareholder his shares where he is holding them contrary to the constraints endorsed on them.

Clause 5 is in respect of issued shares—ones that are already outstanding—where there will be no constraints except those contemplated by section 168. Clause 5 also indicates that the constraint must be noted on the security document, which is a fairly obvious formality. It then says that the failure to note it on the security document does not affect the validity of the security or of the constraint. Precisely what is intended there, presumably, is that the failure to meet this technical requirement shall not undermine the operation of the constraint.

Clause 7 contemplates—and this is important—the amendment by the corporation of its articles of incorporation to impose restrictions on the issue and ownership as well as transfer. What we have been dealing with up to now, senators, is shares which have constraints on them at the time of incorporation. This clause contemplates amendment of the

[Traduction]

**Le sénateur Lang:** Qu'est-ce que ça signifie?

**M. Scott:** Ça signifie, je crois, qu'ils ne peuvent faire de discrimination et léser un groupe donné d'actionnaires.

**Le sénateur Lang:** Tous ces mots, que vous avez lus, étaient subjectifs.

**M. Scott:** C'est exact. Il sera intéressant de voir ce que les fonctionnaires du ministère entendent ici un libellé de ce genre est manifestement propre à susciter bien des discussions. L'intention semble la suivante: la société et ses administrateurs sont tenus d'exercer ce pouvoir, qui n'est pas négligeable, avec équité, pour que tous les détenteurs d'une même catégorie d'actions soient traités de la même façon. Mais on peut prévoir le cas, sénateur, où certains actionnaires détiendraient des actions contrairement aux restrictions qui y sont attachées, et que les administrateurs s'en prendraient à certains plutôt qu'à d'autres, créant ainsi une sorte de traitement injuste. J'en parle, parce que cette question pourrait revenir sur le tapis.

Lorsqu'une société vend ces actions, comme le présent article l'y autorise, le détenteur est, de par la loi, dépouillé des intérêts qu'il détient dans les actions, mais il a droit, en vertu du projet de loi, d'en toucher le revenu. En vertu de ce même article 4, et dans les cas où la société n'a pas encore de mécanisme pour verser le prix des actions, on projette de créer un fonds où cet argent sera placé en fiducie et géré par des sociétés des fiduciaires rémunérés aux taux normalement prévus à ces fins. Si l'actionnaire n'a pas réclamé son argent après 10 ans, ces sommes reviennent à la Couronne.

Ce sont, vraisemblablement, des propriétaires vivant à l'étranger dont les actions sont retirées parce qu'elles ne sont pas conformes aux restrictions et qui, pour une raison ou pour une autre, ne réclament pas les sommes que la société a encaissées en les vendant. Cet article me semble assez important, puisqu'il autorise la société à vendre, sans le consentement de l'actionnaire, les actions qu'il détient contrairement aux restrictions qui leur sont attachées.

L'article 5 se rapporte aux actions déjà émises, qui ne font l'objet d'autres restrictions que celles de l'article 168. Il stipule aussi que la restriction doit être indiquée clairement sur les certificats de valeur mobilière, ce qui est tout à fait normal. On y note aussi que l'absence d'une telle indication n'invalide en rien l'action ou la restriction qui lui est attachée. Ce que l'on veut, de toute évidence, c'est ne pas nuire à l'application de ces restrictions même en cas de défaillance technique.

L'article 7 est important, car il autorise la société à modifier les articles de sa constitution pour imposer des restrictions à l'émission, aux transferts ou à l'appartenance. Nous avons traité jusqu'ici, sénateurs, des actions assorties de restrictions, au moment de la constitution en société. L'article 7 vise à modifier lesdits articles pour imposer des restrictions à l'émis-

[Text]

articles of incorporation of the company to impose restrictions on the issue-ownership, as well as the transfer of shares. This, of course, is modified by clause 8, which is the one that Senator McIlraith referred to. Section 168 contemplates establishing constraints on the ownership of shares by special resolution of the company. We have now gone from the moment of incorporation, through amendments to the articles of incorporation, and now we are talking about special resolutions. It was this area where there was concern that existing shareholders might be compromised by the establishment of constraints on shares that they already owned.

Section 168(1.1) is intended to prevent the establishment of the constraints on shares by special resolution of the corporation unless there are constraints already existing on those shares.

Clauses 9 and 10 are consequential amendments.

Clause 11 is a formal amendment intended to exempt the minister from the takeover bid requirements of the Canada Business Corporations Act where he is doing this holding process with a view of reselling. Again, that is something to ensure that for this two-year period, the minister can deal in those shares in a manner consistent with the Canadian ownership intent.

As I understand them, those are the amendments to the Canada Business Corporations Act. I think in the other place the main concern was whether or not there was any possibility that existing shareholders might be compromised by special resolution. This language, that I referred to, is intended to prevent that. I was referring to Bill C-105, the Canada Business Corporations Act amendments.

**The Chairman:** Any questions?

**Senator Lang:** The constraints referred to are imposed, presumably, by law. Under general circumstances, may a corporation, by its own act, avoid those constraints?

**Mr. Scott:** The constraints are there as part of the process of getting these incentive grants. As I understand the theory of these bills, the object of the exercise is to establish a process of Canadianization from which will flow incentive grants, and the power in the corporation to establish these constraints is designed to ensure that the corporation can continue to qualify at the various levels of Canadian ownership rate.

Incentives are the method by which Canadianization takes place. These specific amendments are intended to enable the corporation to be the master of its own destiny in this way.

Unless I misunderstand this, it seems to me that the corporation can elect not to Canadianize itself at all and, thus, lose the incentive payments.

**Senator Lang:** It is permissive rather than mandatory.

**Senator McIlraith:** There is one other area where it may be important other than in the energy field. I am referring to the provisions contained in the Canada Lands Act where 50 per cent Canadian ownership is required in order to qualify for a licence to explore.

[Traduction]

sion, aux transferts ou à l'appartenance des actions. Il est modifié par l'article 8, dont le sénateur McIlraith a parlé. L'article 168 entend poser des restrictions à l'appartenance des actions, par résolution spéciale de la société. Nous avons donc parcouru le chemin depuis la constitution en société, en passant par les modifications aux articles de l'acte constitutif de la société pour arriver maintenant aux résolutions spéciales. C'est ici qu'on a craint que les actionnaires actuels soient lésés par les restrictions apportées aux actions qu'ils détiennent déjà.

Le paragraphe 168(1.1) défend d'apporter des restrictions aux actions, par résolution spéciale de la société, à moins que lesdites actions ne fassent déjà l'objet de restrictions.

Les articles 9 et 10 sont des modifications corrélatives.

L'article 11 soustrait le Ministre aux exigences qui président aux offres visant la prise de contrôle en vue d'une revente. Ici encore, cette mesure permet au Ministre, durant ce délai de deux ans, de pouvoir faire le commerce de ces actions d'une manière conforme à l'intention de l'appartenance canadienne.

Si je les ai bien compris, ce sont là les modifications apportées à la Loi sur les corporations commerciales canadiennes. Je crois que, dans l'autre endroit, on se souciait avant tout de savoir si les actionnaires actuels pouvaient être lésés par une résolution spéciale. Ce langage, auquel j'ai fait allusion, vise à prévenir cet état de chose. Je parlais alors du bill C-105, les modifications à la Loi sur les corporations commerciales canadiennes.

**Le président:** Questions?

**Le sénateur Lang:** Les restrictions dont on parle sont, je suppose, imposées par la loi. Mais en général, une société peut-elle, de son propre chef, éviter ces restrictions?

**M. Scott:** Ces restrictions font partie du processus d'acquisition de ces subventions d'encouragements. Si je saisis bien le sens de ces projets de loi, on veut instituer un processus de canadianisation d'où découleront des subventions d'encouragement; et la possibilité pour la société d'établir ces restrictions est conçue de façon à lui permettre de continuer à se qualifier aux divers degrés d'appartenance canadienne.

Les encouragements sont l'instrument de la canadianisation. Ces modifications rendent ainsi la société maître de sa propre destinée.

Sauf erreur, il me semble que la société peut décider de ne pas se canadianiser du tout; elle, perdrait alors ces subventions d'encouragement.

**Le sénateur Lang:** En d'autres termes, elle peut plutôt qu'elle ne doit.

**Le sénateur McIlraith:** Il y a un secteur, autre que celui de l'énergie, où cette disposition pourrait prendre de l'importance, et c'est dans les dispositions de la Loi sur les terres du Canada, où l'on voit qu'il faut 50 p. 100 d'appartenance canadienne pour être admissible au permis de prospection.



[Text]

**Mr. Scott:** Senator McIlraith is correct. When they speak of constraints, the language used refers to the corporation seeking to place constraints on its shares in order to qualify for various things including licensing under the Canada Lands Act and including incentive grants, et cetera.

There is no question that, when you are talking about offshore activity under the present legislation, Canadianization is mandatory if the corporation wishes to engage in activities in that area.

When we come to the Canadian ownership control factor in the incentive provisions, you will see various scales of ownership rate which are quite complex, but they then trigger an entitlement in terms of activity or funding based on the extent of Canadian ownership.

**Senator Lang:** It sounds like the budget of 1962.

**Senator Molson:** I cannot help but wonder when we hear about the various provisions that are coming out in this package of energy bills, we are not creating a whole series of exceptions that will add to the volume of the law and, at some stage, have an effect on conditions outside the special situations that are contemplated here. It seems to me that we are creating an awful lot of exceptions.

**The Chairman:** That appeared to be the concern of the life companies. They have constraints in the legislation governing them. What is the application, if any, of these constraints being provided in this bill by amending the Canada Business Corporations Act? The life companies are under constraints on investment; and the trust companies, under their act, have to function under constraints. There may be other specially incorporated companies.

**Senator Molson:** Is there not a possible side effect from these provisions that will relate to a company not specifically contemplated in these acts?

**The Chairman:** That is their concern, and I think it may be a legitimate concern.

**Senator Godfrey:** Is it the foreign life insurance companies that are expressing the concern that they may not be able to buy insurance?

**The Chairman:** No. The wish to be heard came from the association of life companies.

**Senator Godfrey:** A great many members of that association are foreign-controlled life companies.

**The Chairman:** That is right.

**Senator Godfrey:** I cannot see what a Canadian life insurance company has to worry about. It must be the foreign-controlled companies who are worried because it narrows the investment opportunities.

**The Chairman:** I am not aware of their position. I am simply relating the position that they want to discuss. They are afraid that these constraints may clash with the constraints contained in their legislation.

[Traduction]

**M. Scott:** Le sénateur McIlraith a raison. Lorsqu'on parle de restrictions, on entend que la société cherche à assortir des restrictions à ses actions, en vue de devenir admissible à diverses choses: un permis en vertu de la Loi sur les terres du Canada, des subventions d'encouragement, et ainsi de suite.

Il est indiscutable que, en vertu de la loi actuelle, la canadienisation est obligatoire pour la société qui projette des explorations au large.

Quand nous en arriverons aux dispositions sur le contrôle de l'appartenance, dans les dispositions sur les encouragements, nous verrez diverses catégories d'appartenance qui sont plutôt complexes, mais qui entraînent quant à l'activité ou le financement, une admissibilité fondée sur l'importance de l'appartenance canadienne.

**Le sénateur Lang:** On croirait entendre le budget de 1962.

**Le sénateur Molson:** A la vue de toutes ces dispositions, que renferme l'ensemble de ces projets de loi sur le secteur énergétique, je me demande si nous ne sommes pas en train de créer une foule d'exemptions spéciales, qui ajouteront au fardeau de la loi et, à un moment donné, affecteront des conditions qui sont étrangères à celles que nous considérons ici? Je trouve que nous créons une énorme quantité d'exemptions spéciales.

**Le président:** C'est ce dont se souciaient les compagnies d'assurance-vie, qui sont déjà restreintes par leur propre loi. Quel est l'objet des restrictions apportées par le présent projet de loi, modifiant la loi sur les sociétés commerciales canadiennes? Les compagnies d'assurance-vie ont des restrictions sur leurs investissements; les sociétés de fiducie ont des restrictions que leur imposent leurs propres lois. Il peut y avoir d'autres sociétés spécialement constituées.

**Le sénateur Molson:** Ces dispositions ne comportent-elles pas des effets secondaires, qui s'exerceront sur une société non directement visée par ces projets de loi?

**Le président:** C'est précisément ce dont elles s'inquiètent et je crois que leur crainte est légitime.

**Le sénateur Godfrey:** Sont-ce les compagnies d'assurance-vie étrangères qui s'inquiètent de ce qu'elles ne pourront peut être pas acheter ces assurances?

**Le président:** Non. Le souhait de se faire entendre qu'elles ont formulé venait de l'Association canadienne des assureurs-vie.

**Le sénateur Godfrey:** Dont nombre de sociétés-membres sont contrôlées par l'étranger.

**Le président:** C'est exact.

**Le sénateur Godfrey:** Je ne vois pas ce que les compagnies d'assurance-vie canadiennes ont à craindre. Les compagnies contrôlées par l'étranger doivent être préoccupées, parce que leur champ, d'investissement se trouve limité.

**Le président:** Je ne connais pas leur position actuelle. Je parle simplement de celles dont elles veulent discuter. Elle craignent que ces restrictions se heurtent à celles que renferment déjà leurs lois.



[Text]

Frenkly, at the moment, with the title knowledge that I have about these bills, I have difficulty in understanding that but, as Senator Molson points out, who knows where side effects will develop?

**Senator Godfrey:** Do these provisions apply to life insurance companies?

**Mr. Scott:** They are not intended to, but they are very broad, indeed. As an example, I would read clause 2 of Bill C-105, which relates to the power of the corporation to constrain shares. It states:

—a corporation may, for the purpose of assisting the corporation or any of its affiliates or associates to qualify under any prescribed law of Canada or a province to receive licences, permits, grants, payments or other benefits by reason of attaining or maintaining a specified level of Canadian ownership or control—

Presumably, arguably, any corporation which wished to obtain rights of the type outlined there, running the gamut from licences to payments, where those licences and payments depended on Canadian ownership, could then go through this process of Canadianization by amendments to their articles of association or by special resolution to impose these constraints.

If, as a matter of policy, the government, in some other area, elected to establish Canadianization criteria, then these provisions would click in and the corporation could, by special resolution, make changes by way of constraints.

**Senator Godfrey:** Does that particular section of the Canada Business Corporations Act apply to life insurance companies which are incorporated, or used to be incorporated by act of Parliament? I think some of the provisions of the Canada Business Corporations Act apply to life insurance companies.

**Mr. Scott:** I think they probably would. I am not certain of that, but it would appear to supply to all corporations, and the limiting factor is in terms of interest.

**Senator Molson:** One thing that impressed me earlier is the fact that there seems to be a special exemption whereby if one of the corporations under these acts wants to go through the process of buying in or holding its own shares, it can hold them without owning them. Is this not a new principle?

**The Chairman:** They do not have any vote on them.

**Senator Molson:** Exactly, but could this not be stretched in some other cases? Could this not, in effect, create a precedent that it could be argued should apply elsewhere? If you buy in but do not have to own, but just hold, should that principle not be available to other people? These are the matters that are bothering me, and it may be sheer ignorance on my part.

**The Chairman:** Who knows? It may be that these procedures are designed to lead, ultimately, to a corporation qualifying for the incentives. This is the route it has to take.

[Traduction]

Franchement, pour le moment et avec le peu que je connais de ces projets de loi, j'ai peine à le comprendre, mais, comme le remarque le sénateur Molson, jusqu'où peuvent aller les effets secondaires?

**Le sénateur Godfrey:** Ces dispositions s'appliquent-elles aux compagnies d'assurance?

**M. Scott:** Telle n'est pas l'intention, mais elles sont en effet assez larges. Par exemple, prenons l'article 2 du bill C-105, qui se rapporte au pouvoir de la société d'assortir les actions de restriction et qui stipule:

... la société peut détenir ses propres actions si la détention a pour objet de la rendre, ou de rendre les sociétés de son groupe ou celles qui ont un lien avec elle, mieux à même de remplir les conditions de participation ou de contrôle canadiens auxquelles est subordonné, sous le régime des lois fédérales ou provinciales prescrites, le droit de recevoir certains avantages, notamment des licences, permis, subventions et paiements,

On pourrait raisonner que toute société qui entend obtenir des droits comparables à ceux qui sont énumérés ici, y compris les permis et les paiements, lorsqu'ils relèvent de l'appartenance canadienne, pourrait alors se plier à ce processus de canadienisation, en modifiant ses articles constitutifs, ou en adoptant une résolution spéciale pour imposer ces restrictions.

Si, à titre de politique, le gouvernement, dans quelque autre domaine, décide d'établir les critères de canadienisation, ces dispositions entreraient alors en jeu et la société pourrait, par une résolution spéciale, apporter des modifications par voie de restriction.

**Le sénateur Godfrey:** Cet article de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes s'applique-t-il aux compagnies d'assurance-vie qui sont constituées en sociétés ou qui l'étaient autrefois, par une loi du Parlement? Je crois que certaines dispositions de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes s'appliquent aux compagnies d'assurance-vie.

**M. Scott:** Je crois qu'elles s'y appliqueraient probablement. Je n'en suis point sûr, mais elles semblent s'appliquer à toutes les sociétés, et l'intérêt est le facteur limitatif.

**Le sénateur Molson:** Une chose qui m'a frappée plus tôt c'est qu'il semble y avoir une exemption spéciale là où la société entend, en vertu de ces projets de loi, acheter ou conserver ses propres actions: il semble qu'elle puisse les détenir sans les posséder. N'est-ce pas là un nouveau principe?

**Le président:** Ces actions ne comportent pas de droit de vote.

**Le sénateur Molson:** Précisément, mais ne pourrait-il pas en être ainsi pour d'autres cas? N'y aurait-il pas ici un précédent qu'on pourrait invoquer pour d'autres cas? Si vous achetez sans l'obligation de détenir, mais simplement pour avoir, ce principe ne pourrait-il pas s'appliquer à d'autres? Ce sont des questions qui m'inquiètent; peut-être est-ce ignorance de ma part.

**Le président:** Qui sait? Ces mesures visent peut être à permettre à une société de devenir admissible aux encouragements. C'est là la voie qu'il lui faut emprunter.

[Text]

**Mr. Scott:** The question raised by Senator Molson is valid. The bill contemplates—and it is very carefully worded to make sure that it is effectual—that when the corporation takes these shares with a view to selling them or transferring them to somebody else, it is, in effect, establishing a vehicle to transfer them to another party for the purpose of effecting this Canadianization.

**Senator Molson:** Its own shares?

**Mr. Scott:** Its own shares, yes. On those occasions it is deemed, in effect, not to own them, because if it owns the shares, then it must comply with other provisions of the statute with respect to alterations in the capital structure. Therefore, the shares are, in effect, being held by the corporation in some form of escrow until a sale is effected.

Again, if you back up, in theory you can have that applying to other situations, but it will always be tied to the Canadianization aspect, because the statute prohibits sales other than to effect the constraints that are associated with the shares.

**The Chairman:** What would you call it, a qualified ownership?

**Mr. Scott:** I would simply call it “non-vested” of some kind. Obviously, if the shares are there for two years, they must be recorded on the books. By statute, however, the company does not own them and does not acquire them.

**Senator Molson:** The company must pay for them?

**Mr. Scott:** No.

**Senator Molson:** How does the company get them if it does not pay for them?

**Mr. Scott:** I hate to use the word, but the shares are, in effect, expropriated. What happens is they are then sold and the money flows from the purchaser through to the original shareholder. The company does not acquire them.

**Senator Manning:** Mr. Chairman, is there a time limit on that?

**Mr. Scott:** Two years.

**Senator McIlraith:** They must do whatever they are doing within two years. After the passage of two years, they fall under the general provisions governing a corporation.

**Mr. Scott:** This brings to mind Senator Lang's question about the directors of the corporation having to proceed fairly. The mind can sort of run wild as to what sort of problems could be encountered in terms of the treatment of individual shareholders or groups of shareholders in one of these processes by which the company, in effect, by force moves the shares from shareholder A over to somebody else.

**Senator Lang:** What does “Canadian” mean in this context?

**Mr. Scott:** Referring to section 31.1, for example? A specified level of Canadian ownership gets back to the whole question of corporate control by Canadians and the control rate, which is in some of these subsequent bills. I am not sure whether it contemplates Canadian nationals or residents. A great deal of this sort of thing is contained in regulations, so

[Traduction]

**M. Scott:** Le sénateur Molson pose une question pertinente. Le projet de loi, et le libellé en est prudent pour en garantir l'efficacité, stipule que la société qui vend ses actions ou les transfère à quelqu'un d'autre, établit effectivement un moyen de réaliser cette canadienisation.

**Le sénateur Molson:** Ses propres actions?

**M. Scott:** Ses propres actions. Dans ces cas, elle est de fait réputée ne pas posséder les actions car, si elle les possédait, il lui faudrait se plier aux dispositions de la loi relative aux modifications de la structure de son capital. Aussi, elle détient les actions en vertu d'une espèce de fiducie jusqu'à ce que la vente ait lieu.

Ici encore, si l'on revient en arrière, il est théoriquement possible d'appliquer cette particularité à d'autres cas, mais elle sera toujours rattachée à la canadienisation, vu que la loi interdit les ventes, autres que celles qui apportent les restrictions aux actions.

**Le président:** Comment appelleriez-vous cela, une appartenance en bonne et due forme?

**M. Scott:** Je parlerais tout simplement de «non acquis». Il est évident que si les actions restent là pendant deux ans, elles doivent être enregistrées. Mais d'après la loi, la société n'en est pas propriétaire et n'en fait pas l'acquisition.

**Le sénateur Molson:** La société doit les payer?

**M. Scott:** Non.

**Le sénateur Molson:** Comment les obtient-elle, si elle ne les paie pas?

**M. Scott:** J'hésite à utiliser ces mots, mais les actions sont, en quelque sorte, expropriées. Par la suite, elles sont vendues et l'acheteur en paie le prix au détenteur original. La société n'en fait pas l'acquisition.

**Le sénateur Manning:** Monsieur le président, y a-t-il un délai de fixé?

**M. Scott:** Deux ans.

**Le sénateur McIlraith:** Tout doit être fait dans un délai de deux ans. Ce délai expiré, elles redeviennent assujetties aux dispositions générales qui régissent une société.

**M. Scott:** Ceci nous remet en mémoire la question que le sénateur Lang a posée au sujet des administrateurs de la société qui doivent procéder avec équité. On peut se perdre en conjectures quant aux problèmes qui pourraient se poser au sujet du traitement des actionnaires ou groupes d'actionnaires, au cours de l'un de ces processus grâce auxquels la société transfère effectivement, par la force, les actions du détenteur A à quelqu'un d'autre.

**Le sénateur Lang:** Que signifie «canadien» dans ce contexte?

**M. Scott:** Dans l'article 31.1, par exemple? Un degré déterminé d'appartenance canadienne s'applique à toute cette question du contrôle des sociétés par les Canadiens et du taux de contrôle, que l'on trouve dans quelques-uns des projets de loi subséquents. J'ignore s'il s'applique aux citoyens canadiens ou aux résidents. Beaucoup de ces précisions se trouvent dans les



[Text]

the members of the committee may want to look at some of these regulations. The mechanism for establishing the control rate regarding Canadianization is very complex, and some of it is explained in the regulations. The intent, as I read it, is that it is speaking of Canadian nationals or Canadian corporations carrying on business and ordinarily resident in Canada.

**Senator Lang:** In other words, it is a matter of ministerial discretion or regulation as to what "Canadian" means?

**Mr. Scott:** Yes, I think that when we come to the Canadian Ownership and Control Determination Act, we may find out something more about what the intent is.

**Senator Manning:** Mr. Chairman, could I come back, for a moment, to the question that was raised about dividends? Do the dividends that accrue to these shares during, say, the two years that they are held—the maximum length of time—flow through to the new purchaser or do they revert to the original shareholder?

**Mr. Scott:** They revert to the original shareholder. The intent of the section is that the shares remain the property of the original shareholder throughout the period, and there is only an effective conveyance of those shares and the rights associated with them at the moment of the sale by the corporation to a third party.

**Senator Manning:** The owner loses the right to sell those shares, however?

**Mr. Scott:** That is correct, yes.

**The Chairman:** What was the significance of the word "expropriated" as you used it?

**Mr. Scott:** It seems to me, Mr. Chairman, that that is what is basically happening. The corporation is taking shares, the property of a shareholder, and is saying, "You are not complying with the constraints; in other words, you are not a qualified shareholder," presumably in one form or another, "therefore we are putting you on notice that we are going to sell them. When we sell them, you will get the proceeds."

**Senator McIlraith:** That taking process, however, can only apply to shares that are in breach of the constraints on them?

**Mr. Scott:** Exactly, yes.

**Senator McIlraith:** Whereas, regarding the original omnibus bill, it could be argued that it was much broader and enabled them, in effect, to change any shares. That is the important distinction between this bill and the omnibus bill.

**Mr. Scott:** That is right. Perhaps I should quickly read that section so that it will be clear. This is section 43.1(1):

A corporation that has constraints on the issue, transfer or ownership of its shares of any class or series in order to assist the corporation or any of its affiliates or associates to qualify under any prescribed law of Canada or a province to receive licences, permits, grants, payments or other benefits by reason of attaining or maintaining a specified level of Canadian ownership or control may, for

[Traduction]

règlements que les membres du Comité voudront peut-être consulter. Le procédé suivi, pour l'établissement du taux de contrôle au sujet de la canadienisation, est très complexe, et les règlements en expliquent certains aspects. Sauf erreur, il est questions de citoyens canadiens ou de sociétés canadiennes qui font des affaires et résident habituellement au Canada.

**Le sénateur Lang:** Bref, l'interprétation du mot «Canadien» est laissée à la discrétion du ministère?

**M. Scott:** Oui, et je crois que, quand nous étudierons la Loi sur la détermination de la participation et du contrôle canadiens, nous serons mieux renseignés quant à l'intention.

**Le sénateur Manning:** Monsieur le président, pourrais-je revenir un peu en arrière, à la question des dividendes? Les dividendes que rapportent ces actions, au cours des deux années durant lesquelles elles sont tenues—c'est-à-dire la durée maximum du délai—sont-ils versés au nouvel acheteur ou s'ils reviennent au détenteur original?

**M. Scott:** Ils reviennent au détenteur original. Selon cet article, les actions demeurent la propriété du détenteur original, durant tout le délai, et il ne se produit un tranfert effectif de ces actions et des droits qui y sont attachés, qu'au moment où la société les vend à une tierce partie.

**Le sénateur Manning:** Mais le propriétaire n'a plus le droit de vendre ces actions?

**M. Scott:** C'est juste.

**Le président:** Que signifie pour vous le mot «exproprié»?

**M. Scott:** Il me semble, monsieur le président, qu'il correspond essentiellement à la situation. La société prend des actions qui sont la propriété de l'actionnaire et dit: «Vous ne vous conformez pas aux restrictions; en d'autres termes, vous n'êtes pas admissible à titre de détenteur d'actions», d'une manière ou d'une autre «aussi nous prenons ces actions, nous les gardons et nous vous avisons que nous allons les vendre. Lorsque nous les vendrons, vous en toucherez le produit».

**Le sénateur McIlraith:** Mais ce procédé ne peut s'appliquer qu'aux actions qui ne sont pas conformes aux restrictions qui s'y appliquent?

**M. Scott:** Précisément, oui.

**Le sénateur McIlraith:** Mais si l'on considère le projet de loi omnibus original, on pourrait dire que les dispositions étaient plus larges et les autorisaient, effectivement, à échanger toutes actions. C'est là l'importante distinction qu'il faut faire entre le présent projet de loi et le projet de loi omnibus.

**M. Scott:** C'est exact. Il convient peut-être que je lise le paragraphe 43.1(1), pour que ce soit clair.

La société dont les actions d'une catégorie ou d'une série font l'objet de restrictions quant à leur émission, leur transfert ou leur appartenance, destinées à rendre la société, les sociétés de son groupe ou celles qui ont un lien avec elle, mieux à même de remplir les conditions de participation ou de contrôle canadiens auxquelles est subordonné, sous le régime des lois fédérales ou provincia-



[Text]

that purpose or for the purpose of attaining or maintaining a level of Canadian ownership or control specified in its articles, under such conditions and after giving such notice as may be prescribed, sell, as if it were the owner thereof, any of such constrained shares that are owned, or that the directors determine in such manner as may be prescribed may be owned, contrary to the constraints.

**Senator McIlraith:** Contrary to the constraints.

**Mr. Scott:** That is right, that is the intent.

**Senator Lang:** Do I take it, from what you are saying, then, that if I were a non-qualifying shareholder, the corporation could expropriate my shares and sell those shares at whatever price it determined in order to do so?

**Mr. Scott:** That is right, subject to subclause 2, which speaks of "good faith," "in a manner not unfairly prejudicial," etc.

**Senator Lang:** Yes, I am reading that loud and clear.

**The Chairman:** Are there any further questions, honourable senators? Perhaps we will move on to the next item.

**Mr. Scott:** The next item is Bill C-106, which will become the Energy Monitoring Act.

This bill has within its four corners a new statute plus two sets of amendments to existing statutes. The Energy Monitoring Act, which is where the bill commences, effectively repeals the Petroleum Corporations Monitoring Act. That is really the substance of this bill. It establishes the Energy Monitoring Board, which I will come to in a moment. Then, apart from the repeal of the Petroleum Corporations Monitoring Act and the establishment of the Energy Monitoring Board, it also amends the Energy Supplies Emergency Act, 1979, which is the rationing legislation, as you will remember. The bill then amends the Oil Substitution and Conservation Act.

Those, as I understand it, are in this particular bill as a matter of convenience. There is no direct relationship between the energy monitoring legislation contained in this bill and those other two provisions. Therefore, the principal element in the bill is the energy monitoring factor.

The purpose, I am advised, is to establish a vehicle for the collection of information about corporations in the energy field. Under the present legislation such information is unclear in terms of specifics. It is said, by the people in the department who have described it to me, that the power to collect information is broader than under the existing legislation, but the advantage is said to be that it is clearly defined, and when we come to the clause you will see that the power to collect the statistical information is very broad indeed.

[Traduction]

les prescrites, le droit de recevoir certains avantages, notamment des licences, permis, subventions et paiements, peut, comme si elle en avait la propriété et pour atteindre cet objectif ou pour remplir les conditions de participation ou de contrôle canadiens qui sont précisées à ses statuts, vendre les actions qui font l'objet de ces restrictions lorsque les propriétaires les détiennent, ou que les administrateurs estiment, selon les critères réglementaires, que ceux-ci les détiennent, en dépit de ces restrictions. Cette vente se fait dans les conditions prescrites, après préavis réglementaire.

**Le sénateur McIlraith:** A l'encontre des restrictions.

**M. Scott:** C'est exact, c'est là l'intention.

**Le sénateur Lang:** Dois-je comprendre que, si l'actionnaire est non admissible, la société peut exproprier ses actions et les vendre au prix du marché?

**M. Scott:** C'est exact, sous réserve du paragraphe 2, qui stipule «de bonne foi, de manière à ne pas porter atteinte,» et ainsi de suite.

**Le sénateur Lang:** Je vous entends bien.

**Le président:** D'autres questions? Passons à la question suivante.

**M. Scott:** Le bill 106, qui deviendra la Loi sur la surveillance du secteur énergétique.

Ce projet de loi comporte une nouvelle mesure législative, plus deux séries de modifications apportées aux lois actuelles. La Loi sur la surveillance du secteur énergétique, c'est ainsi que le projet de loi commence, abroge la Loi concernant la surveillance des sociétés de pétrole. C'est en somme la substance de ce projet de loi, qui institue l'agence de surveillance du secteur pétrolier, auquel nous reviendrons dans un moment. Outre l'abrogation de la Loi concernant la surveillance des sociétés pétrolières et l'établissement de l'Agence de surveillance du secteur pétrolier, il modifie la Loi d'urgence de 1979 sur les approvisionnements d'énergie qui, vous vous en souviendrez, est la loi de base. Le projet de loi modifie enfin la Loi sur l'économie de pétrole et le remplacement du mazout.

Ces mesures législatives, si j'ai bien compris, se trouvent dans le présent projet de loi pour des raisons de convenance. Il n'y a aucun rapport direct entre la Loi concernant la surveillance du secteur énergétique du présent projet de loi et les deux autres dispositions. L'élément principal du présent projet de loi est donc la Loi sur la surveillance du secteur énergétique.

Cette loi a pour but, me dit-on, d'établir un organisme chargé de recueillir les renseignements sur les sociétés du secteur énergétique. En vertu de la loi actuelle, ces renseignements peuvent être recueillis, mais leur nature est mal définie. Le personnel du Ministère m'a dit que les pouvoirs de recueillir les renseignements sont plus larges que ceux qui existent en vertu de la loi actuelle, mais l'avantage véritable est qu'ils sont nettement définis, et quand nous arriverons à l'article pertinent, vous verrez que ce pouvoir de recueillir des renseignements statistiques est en effet très étendu.

**[Text]**

The intent here is that the information will be collected in the form of returns to the minister, the minister will immediately transfer that information to the Energy Monitoring Board, and the board will then, using that information, conduct studies and statistical analyses, etc., in order to report to the minister and to the public on financial conditions in the energy field in terms of the activities of various corporations.

The ambit of the sources this information can be collected from is broader, and it is intended, essentially, to provide a vehicle in the form of this board, for the purpose of determining what is going on financially in Canada, what funds are leaving Canada as a result of energy-related activities, and so on.

You will no doubt be aware that this statute perpetuates the inquiry under the Inquiries Act which has been under way since 1980. Mr. Renouf is conducting that inquiry which under the Inquiries Act, would in effect become an on-going statutory inquiry under the Energy Monitoring Act.

**The Chairman:** Is there an obligation on the minister to transmit the reports to this body that you describe, without editing?

**Mr. Scott:** It would appear so. It appears to me that there will be a board, which will not itself be involved in the collection of the information. The reason for that may be that if the board is performing some administrative function it would not also want to be the agent collecting the information. The language of the statute is to the effect that when the minister gets these returns he must transmit the information forthwith to the board, and then the board, in effect, after study, reports to the minister in, presumably, a statistical way, providing the information that the minister may wish to have. The board also reports to the public.

**Senator Manning:** Are there rules of confidentiality?

**Mr. Scott:** There are, and I will come to those in a second, Senator Manning.

**The Chairman:** If the report of the board reflects adversely, or perhaps not fully to the satisfaction of the author of the report, is such an author permitted to appear in any way?

**Mr. Scott:** No. The only time the corporation whose statistics have been reported in these returns has any interface with the ministry, or with the board, is when or if it is intended to publish specific information about a specific corporation based on these returns. In those circumstances—and I speak now purely as a lawyer—there is a fairly loosely defined right to make representations to the minister as to the damage that might be caused commercially to the corporation if its statistics are identified in terms of this financial information, as opposed to being treated as statistics in a broad sense. Basically, the minister is required to hear any person who wishes to object to having this information disclosed to the public; but that is the only time that the citizen interfaces with the minister or the board.

Based on the act—and I do not have any regulations yet, so I do not know about them—there does not appear to be any process by which the public may appear before this administrative body, the Energy Monitoring Board. It is intended to

**[Traduction]**

L'intention est en somme de recueillir les renseignements qui sont transmis au ministre, sous forme de rapports, et que le ministre communiquera aussitôt à l'Agence de surveillance du secteur énergétique qui, à l'aide de ces renseignements, étudiera les statistiques, et ainsi de suite, en vue de faire rapport au ministre et au public sur les activités des diverses sociétés du secteur énergétique.

Les sources de cette information sont plus larges et elle est destinée essentiellement à constituer un moyen, sous la forme de cette Agence, de déterminer ce qui se produit dans le secteur financier au Canada, quels sont les fonds qui quittent le pays à la suite d'activités rattachées au secteur énergétique, et ainsi de suite.

Vous constaterez sans doute que la présente loi perpétue les enquêtes qui existent depuis 1980, en vertu de la Loi sur les enquêtes. M. Renouf mène cette enquête qui deviendrait une enquête permanente statutaire, en vertu de la Loi sur la surveillance du secteur énergétique.

**Le président:** Le ministre est-il tenu de transmettre, sans les modifier, les rapports à ces organismes que vous décrivez?

**M. Scott:** Il semble bien. Je crois comprendre que l'objectif est d'instituer une agence, qui ne s'occupera pas elle-même de recueillir les renseignements. La raison en est peut-être que, si l'Agence est chargée de fonctions administratives, elle ne voudra pas s'occuper de recueillir les renseignements. Mais le projet de loi stipule bien que le ministre, lorsqu'il reçoit ces rapports, doit les communiquer aussitôt à l'Agence qui, après étude, adressera au ministre un rapport statistique lui donnant les renseignements qu'il désire obtenir. L'Agence fait aussi rapport au public.

**Le sénateur Manning:** Y a-t-il quelque règle sur le secret?

**M. Scott:** Il y en a, et j'y arrive dans un instant, sénateur Manning.

**Le président:** Si le rapport de l'agence est défavorable, ou, encore, pas tout à fait du goût de son auteur, cet auteur peut-il se faire entendre?

**M. Scott:** Non. La seule occasion où la société dont les statistiques ont fait l'objet du rapport peut rencontrer le ministre ou l'Agence est lorsqu'il est question de publier des renseignements précis à propos d'une société donnée, sur la foi de ces rapports. Alors—et je parle ici uniquement en qualité d'avocat—il existe un droit, plutôt mal défini, de faire des doléances auprès du ministre, quant au tort commercial que pourrait subir la société, si ses renseignements statistiques étaient reconnus dans les renseignements financiers fournis, au lieu d'être traitées comme des renseignements statistiques en général. Le ministre est tenu d'entendre toute personne qui oppose à ce que ces renseignements soient diffusés publiquement; mais c'est la seule occasion où le citoyen peut s'adresser directement au ministre ou à l'Agence.

Sur la foi de la loi—et je n'ai pas encore le règlement afférent—il ne semble pas y avoir de mécanisme qui permette au public de comparaître devant l'Agence de surveillance du secteur énergétique. L'intention est de la doter d'un personnel



[Text]

be staffed by people from the Department of Energy, Mines and Resources. It contemplates a chairman and two members, but there is no provision for appearances before the board for the purpose of making submissions, and so on. That may be provided for in the regulations. If there are statistical studies being done with the intent of publishing a report, there may well be a process whereby members of the public can make representations.

**The Chairman:** I suppose this could have been dealt with by adding a power or authority to the statute governing the Department of Energy, Mines and Resources, instead of setting up a board.

**Senator Molson:** It could be done in the minister's office, could it not? Why do you have to have a new board?

**Mr. Scott:** This will be a question for the department officials. My understanding is that the proceeding under the Inquiries Act is effective, because it has some independence of the minister, and the object here is to perpetuate that inquiry on the theory that this financial information is an on-going requirement. It is not only a question of being required on certain occasions, it is an on-going requirement, and so, instead of having to proceed under the Inquiries Act, the idea is to set up this new board so that the function can be exercised on an on-going basis.

**Senator Molson:** But all industries have to make returns. There is nothing so peculiar, surely, about the energy field that there must be three new appointments and a whole new organization set up to deal with its statistics.

**Mr. Scott:** I think the returns contemplated in this bill are quite extensive. They would go beyond the conventional returns made under the Canada Business Corporations Act, for example.

**Senator Molson:** Or the Bank Act?

**Mr. Scott:** Well, perhaps not the Bank Act.

**The Chairman:** But if you are setting up a board, and you are giving the members the right to edit the information that is supplied to them, and make a report on that to the minister, it is a one-sided thing unless those who are responsible for the report have the right to express their views, particularly with regard to the interpretations of its contents.

**Mr. Scott:** I confess ignorance, Mr. Chairman. It may well be that that is the intent, but there is nothing in the bill that says that before a report is made to the minister the returning party shall be entitled to make submissions on the content, or whatever it may be. When you see a board established through the vehicle of a bill like this you assume you are talking about something that has a sort of quasi-judicial function, and that persons who have an interest in the activities of the tribunal would be entitled to be present at its hearings and make submissions to it; but this board is really, as I read it, an agency that is doing the study of statistics with a view to reporting to the minister, or the public, and the question you have asked may be a good one to put to the officials of the department.

[Traduction]

provenant du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Il y aura un président et deux membres, mais il n'y a aucune disposition à l'égard des comparutions devant l'Agence aux fins de présenter des mémoires, et ainsi de suite. Peut-être en est-il question dans le Règlement. Si des études statistiques sont effectuées en vue de la publication d'un rapport, il se peut fort bien qu'il existe un moyen permettant au public de faire ses doléances.

**Le président:** Ce point aurait pu être réglé, je suppose, en ajoutant au pouvoir ou à l'autorité qui, en vertu de la loi, régit le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, au lieu d'établir une agence.

**Le sénateur Molson:** Cela pourrait se faire au Cabinet du ministre, n'est-ce pas? Pourquoi instituer une nouvelle agence?

**M. Scott:** Ce sera aux fonctionnaires du Ministère de répondre. J'ai cru comprendre que les enquêtes menées en vertu de la Loi sur les enquêtes sont efficaces, parce qu'elles relèvent un peu du ministre; l'objet est ici de perpétuer cette enquête, parce que l'on croit qu'il faudra toujours des renseignements financiers de ce genre. L'idée n'est pas de se les procurer de temps à autre, il nous en faut toujours et, au lieu de procéder en vertu de la Loi sur les enquêtes, on veut instituer une nouvelle agence qui pourra assumer ces fonctions en permanence.

**Le sénateur Molson:** Mais toutes les sociétés doivent faire des rapports. Il n'y a rien de spécial à propos du secteur énergétique qui justifie trois nouvelles nominations et un nouvel organisme, préposés aux statistiques.

**M. Scott:** Je crois que les renseignements dont il s'agit dans le présent projet de loi vont bien au-delà des rapports conventionnels rédigés en vertu de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes, par exemple.

**Le sénateur Molson:** Ou la Loi sur les banques?

**M. Scott:** Non, peut-être pas la Loi sur les banques.

**Le président:** Mais si vous établissez une agence, et que vous l'autorisez à modifier les renseignements qui lui sont fournis et à en faire rapport au ministre, l'affaire cloche, à moins que les auteurs du rapport aient droit d'exprimer leur opinion, surtout au sujet de l'interprétation desdits rapports.

**M. Scott:** J'avoue ici mon ignorance, monsieur le président. Il se peut que ce soit là l'intention du législateur, mais rien dans le projet de loi nous dit qu'avant qu'un rapport soit fait au ministre, ceux qui rédigent le rapport auront droit de faire des observations sur sa teneur, ou quelque autre observation que ce soit. Lorsqu'on traite avec une agence établie en vertu d'un projet de loi, comme c'est le cas ici, on prend pour acquis qu'il s'agit de quelque chose de quasi-juridique et que ceux qui s'intéressent au travail du tribunal auraient droit d'assister à ses audiences et de lui présenter leurs mémoires; mais cette agence est en vérité préposée à l'étude des statistiques, en vue de rédiger un rapport à l'intention du ministre ou du public; la question que vous avez posée peut fort bien être pertinente: vous pourriez la poser aux fonctionnaires du ministère.



## [Text]

**Senator Lang:** Am I correct in my assumption that there is something called "energy monitoring" in that ministry now—

**Mr. Scott:** That is correct.

**Senator Lang:** ... and which is presumably performing these functions? Is the purpose of this bill to make that activity a statutory legality?

**Mr. Scott:** Well, there is an existing statute which this proposed statute effectively repeals, and it is extremely loose. The departmental officials are saying that the purpose of this new statute is to regularize what has been a fairly loose process of gathering information, and which, presumably, has resulted in quarrels between the industry and the department as to what information should or should not be required to be given. You will see, when we come to clause 5, that what can be requested is set out in chapter and verse. It is true that the minister has been collecting this information. In order to collect it effectively, this proceeding under the Inquiries Act has to be established, as I understand it, although I have no direct knowledge of that, in order to make an effective study of this statistical information. This is intended to give the same sort of powers to an on-going agency to study material collected by the minister.

Let me go through some of the sections in outline form. The agency under the bill obviously is the Petroleum Monitoring Agency and its jurisdiction and the requirement for returns is tied to energy commodities. In other words, you are talking about corporations which are engaged in the oil and gas industry, and there is a power in the minister by declaration to extend the operation of this to organizations involved in the coal, uranium and thorium fields. So the definition of an energy commodity, which is what is being reported upon, or an energy enterprise, is a person engaged in the exploration, development, production, processing or refining of those energy commodities—for example, oil and gas; but also there is this power in the minister to extend it to coal, thorium and uranium. Thorium, I believe, is a radioactive mineral or group of minerals. The minister responsible for the statute is the Minister of Energy, Mines and Ressources.

The act applies only to persons whose gross annual revenues in the energy commodity field extend to \$10 million or higher, and whose assets are \$10 million or higher. Under clause 7 the minister can, in the public interest, extend the operation of the act to any organization involved in an energy enterprise. So if you are dealing with a smaller organization whose assets, bank, or gross annual revenues are not large enough, the minister can extend the operation of the act in the public interest.

**Senator Lang:** What does "in the public interest" mean?

**Mr. Scott:** I simply cannot answer that question.

**Senator Godfrey:** Clause 7 says:

Where the Minister is of the opinion that it is in the public interest . . .

**Mr. Scott:** The most important clause, in looking at the underpinnings of this, is clause 5, which defines the return. A

## [Traduction]

**Le sénateur Lang:** Ais-je raison de supposer qu'il y a actuellement au ministère quelque chose comme une «surveillance du secteur énergétique»—

**M. Scott:** C'est juste.

**Le sénateur Lang:** ... et qui assume, je suppose, ces fonctions? Ce projet de loi entend-t-il rendre cette fonction statutaire?

**M. Scott:** C'est-à-dire qu'il y a une loi que ce projet de loi abroge, et elle est extrêmement floue. Les fonctionnaires du ministère disent que le but de ce projet de loi est de préciser le processus pour recueillir les renseignements qui, semble-t-il, a suscité des querelles entre l'industrie et le ministère, quant aux renseignements qui devraient être ou non divulgués. Vous verrez, lorsque nous arriverons à l'article 5, qu'on y prescrit en l'état exigible. Il est exact que le Ministre a, dans le passé, recueilli ces renseignements. Pour que cette information soit recueillie comme il le faut, cette agence doit être établie, semble-t-il, en vertu de la Loi sur les enquêtes—mais je ne suis, sur ce point, qu'indirectement renseigné—pour se livrer à une étude efficace des renseignements statistiques. On peut ainsi doter l'Agence permanente des mêmes pouvoirs que ceux dont le Ministre disposait pour recueillir les renseignements.

Voyons rapidement un peu quelques uns des articles. L'agence constituée en vertu du projet de loi est, évidemment, l'Agence de surveillance du secteur pétrolier et sa juridiction, ainsi que les états exigibles, ont trait aux produits énergétiques. Bref, il s'agit de sociétés d'exploitation de pétrole et de gaz, et le Ministre est autorisé à étendre ce secteur à l'exploitation du charbon, de l'uranium et du thorium. De sorte que la notion de produit ou d'entreprise énergétique se rapporte à une personne qui se livre à la prospection, à la mise en valeur, à la production, au traitement ou au raffinage desdits produits énergétiques—par exemple, le pétrole et le gaz; mais le Ministre est habilité à étendre cette exploitation au charbon, au thorium et à l'uranium. Le thorium est je crois une substance ou un groupe de substances radioactives. Le Ministre en poste est le Ministre de l'Énergie des Mines et des Ressources.

La loi ne s'applique qu'aux personnes dont le revenu de produits énergétiques s'élève à 10 \$ millions et plus, et dont l'actif s'élève à 10 \$ millions et plus. En vertu de l'article 7, le Ministre peut, dans l'intérêt public, étendre le champ d'application de la loi à toute organisation qui se livre à une exploitation énergétique. Si donc on s'adresse à une organisation de moindre importance, dont l'actif ou le revenu annuel brut, n'est pas assez élevé, le Ministre peut quand même l'assujettir à la loi, dans l'intérêt public.

**Le sénateur Lang:** Que signifie «dans l'intérêt public»?

**M. Scott:** Je ne saurais répondre à cette question.

**Le sénateur Godfrey:** L'article 7 stipule:

Le Ministre peut, s'il estime que l'intérêt public le requiert, . . .

**M. Scott:** L'article le plus important, subordonné à cette condition, est l'article 5, qui définit l'état. Une brève revue de

*[Text]*

quick review of that will demonstrate that this is a very broad—and the Energy Department officials have conceded that it is extremely broad—right to seek information. It calls for:

... a return setting out statistics and information relating to

(a) its ownership and control;

(b) its sources and application of funds;

(c) its financial position and performance;

There is fairly broad language, whatever "performance" means. It continues:

(d) its exploration for, development, production, processing, refining and marketing of energy commodities;

(e) its costs and revenues in connection with each of its activities referred to in paragraph (d);

(f) the exploration expenditures, development ...

et cetera:

(g) the amounts with respect to the expenditures, allowances, losses ...

Under the Income Tax Act:

(h) the distribution and disposition of its revenues and profits;

That presumably relates to the offshore distribution of revenues and profits:

(i) its energy commodity resources, reserves and properties;

(j) its ownership of or interest in any corporation, partnership, trust ...

(k) its research and development programs; and

(l) such other matters concerning each of its activities referred to in paragraph (d) and the funds derived from those activities as are prescribed.

Paragraph (d) says:

its exploration for, development, production, processing, refining and marketing of energy commodities;

That is the nature of the return. That is the definition of what can be required to be reported on in this return.

Clause 6 contemplates the same information being secured from a foreign energy enterprise. Perhaps this is the definition, Senator Lang, of what "Canadian" means, because it is the reverse of "Canadian". It says:

(a) an individual not ordinarily resident in Canada,

(b) a corporation incorporated elsewhere than in Canada,

(c) a partnership all the partners of which are individuals not ordinarily resident in Canada ...

*[Traduction]*

cet article nous montrera qu'il s'agit—et les fonctionnaires du Ministère l'ont admis,—d'un droit très étendu d'obtenir des renseignements. On y exige:

un état exposant les statistiques et renseignements concernant:

a) le droit de propriété exclusive ou le contrôle qu'exerce sur elle toute personne physique ou morale;

b) la provenance et l'affectation de ses fonds;

c) sa situation et son rendement financiers;

Ce libellé est plutôt large, quelque soit le sens qu'on accorde à «performance». Et le texte poursuit:

d) ses activités quant à la prospection, la mise en valeur, la production, le traitement, le raffinage et la commercialisation de produits énergétiques;

e) ses coûts et revenus découlant de chacune des activités visées à l'alinéa d);

f) les frais de prospection, frais de mise en valeur ...

Et ainsi de suite:

g) Les montants afférents aux frais, allocations, pertes ...

En vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu:

h) la répartition et l'affectation de ses bénéfices;

Cette disposition se rapporte, je suppose, à la répartition des revenus et profits des exploitations au large:

i) ses ressources, réserves et autres biens en matière de produits énergétiques;

j) les sociétés, sociétés de personnes, fiducies ou organismes dont elle est le propriétaire ou dans lesquels elle a une participation;

k) ses programmes de recherche et de développement;

l) tout autre point prévu aux règlements concernant ses activités visées à l'alinéa d) et les fonds provenant de ces activités.

L'alinéa d) stipule:

d) ses activités quant à la prospection, la mise en valeur, la production, le traitement, le raffinage et la commercialisation de produits énergétiques;

Telle est la nature de l'état, telle est la définition de ce qui peut être exigé dans cet état.

L'article 6 vise la même information, mais fournie par une entreprise énergétique étrangère. Peut être est-ce ici, sénateur Lang, que nous trouvons la signification du mot «Canadien», parce que c'est l'opposé du mot «Canadien». On y lit:

a) une personne physique ne résidant pas habituellement au Canada,

b) une société constituée sous le régime d'une loi étrangère,

c) une société de personnes n'ayant pour associés que des personnes physiques ne résidant pas habituellement au Canada ...



[Text]

(d) a trust—

et cetera.

**The Chairman:** What is the prescribed reporting period?

**Mr. Scott:** I think that is a matter for regulation. It does not say. It defines what the return shall consist of and to whom it shall apply, but there is no other indication. In fact, under clause 8 there is power to secure supplementary information. So presumably it is an ongoing thing. I cannot answer that question, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Are these reports subject to any restraints, at least to the public?

**Mr. Scott:** Yes, they are. That will be found in clauses 33 and 34.

**Senator Molson:** What is clause 28?

**Mr. Scott:** Clause 28 speaks of the agency publishing this information on its own authority. Clause 28(2) prohibits the agency from disclosing in any of those reports the information of individuals and identified as such.

**Senator Stollery:** Which would take precedence if the current Access to Information Act is passed by Parliament? Would the provisions of the Access to Information Act, in fact, make this information public, if a member of the public wanted to pursue the matter?

**Mr. Scott:** I would certainly hope not. I do not know, but I am assuming that the freedom of information—

**Senator Godfrey:** The Access to Information Act has always had a specific provision in it saying that where there is a specific statute then, in effect, it cannot disclose information.

**Senator Stollery:** There is a list of specific agencies the information of which is considered to be of a prohibitive nature. Would this form part of that list?

**Senator Godfrey:** The Access to Information Act would not reveal the provisions of the Income Tax Act.

**Senator Stollery:** But it has to be in the list. If you take a look at the Access to Information Act you will find it sets out certain types of information which cannot be made public, probably including information obtained under the Income Tax Act. My question is: Is the information gained from the operation of this act included in the appendix to the Access to Information Act as information which would have to remain confidential?

**Senator Godfrey:** My guess—and I would give you 100,000 to one on it—is that the Access to Information Act will not affect a specific statutory exclusion such as this. It was never intended to do that, where the information is confidential.

**Mr. Scott:** Clause 28 deals with the agency. In clause 33 there is the privilege provision. I would refer you to clauses 33 and 34 through 36.

[Traduction]

d) une fiducie . . .

Et ainsi de suite.

**Le président:** Quel est le délai prescrit pour la production de cet état?

**M. Scott:** C'est, je crois, matière à règlement. On ne précise pas. On dit en quoi doit consister l'état et à qui il s'adresse, mais rien d'autre. En fait, l'article 8 autorise à rechercher plus ample information. Je suppose donc qu'il s'agit d'une agence permanente. Bref, je ne puis répondre à cette question, monsieur le président.

**Le président:** Ces états font-ils l'objet de quelques restrictions, du moins à l'égard du public?

**M. Scott:** Oui. Elles se trouvent dans les articles 33 et 34.

**Le sénateur Molson:** Qu'est-ce que l'article 28?

**M. Scott:** L'article 28 traite de l'Agence, qui publie cette information de sa propre initiative. Le paragraphe 28(2) interdit à l'Agence de révéler dans ses états des renseignements où les individus sont identifiés comme tels.

**Le sénateur Stollery:** Qu'est-ce qui serait prioritaire, si le projet de Loi sur l'accès à l'information était adopté par le Parlement? Les dispositions du projet de loi sur l'accès à l'information rendraient-elles cette information publique, si quelqu'un s'avisait de donner suite à la question?

**M. Scott:** J'espère bien que non. Je l'ignore, mais je prends pour acquis que la liberté de l'information—

**Le sénateur Godfrey:** Il y a toujours eu, dans le projet de loi sur l'accès à l'information, une disposition précise stipulant que, là où existe une loi, l'information ne saurait être diffusée.

**Le sénateur Stollery:** Il existe une liste d'agences dont l'information est considérée comme confidentielle. Celle-ci serait-elle du nombre?

**Le sénateur Godfrey:** Selon le projet de loi sur l'accès à l'information, les renseignements relevant de la Loi de l'impôt sur le revenu ne seraient pas révélées.

**Le sénateur Stollery:** Mais l'agence doit être sur la liste. Si vous consultez le projet de loi sur l'accès à l'information, vous verrez qu'on y fixe certaines catégories de renseignements qui doivent rester confidentiels, et qui comprennent probablement ceux obtenus en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu. Je demande donc, en somme, si les renseignements obtenus en vertu des dispositions de la présente mesure législative sont visés par l'appendice du projet de loi sur l'accès à l'information, au titre de renseignements qui doivent demeurer confidentiels?

**Le sénateur Godfrey:** Je crois—et je vous parierais même à 100 000 contre un—que le projet de loi sur l'accès à l'information n'affectera aucunement une exclusion statutaire de ce genre. Il n'a jamais été question qu'il le fasse, lorsque le renseignement est confidentiel.

**M. Scott:** L'article 28 porte sur l'Agence et l'article 33, sur les renseignements protégés. Je vous renvoie aux articles 33 à 36.



## [Text]

**Senator Manning:** Clause 8 really gives the minister authority over anything. There is no limit whatsoever.

**Mr. Scott:** Yes; that is the supplementary statistics.

**Senator Manning:** He could ask anything on the face of the earth under clause 8.

**Mr. Scott:** I can't quarrel with that interpretation.

**Senator Manning:** It makes you wonder what is the point in having these specifics, because if you say, "These are the specific things you have to file," and having said that you say, "but notwithstanding that the minister can ask for further information on anything he wants information on," what value is there in having the specifics?

**Senator Godfrey:** Well, there is a qualification. It says that it is for any purpose related to the administration. So the minister hasn't complete carte blanche.

**Senator Manning:** In my opinion you could drive a truck through that.

**Senator Godfrey:** Well, it is not as wide as a lot of the other clauses. At least having to show that it is related to the administration gives some measure of protection.

**Senator McIlraith:** The limitations is that they must be required to file a return under clause 5. Then this applies to additional information and it is in very broad language.

**Mr. Scott:** Yes.

**Senator McIlraith:** It is then any such additional statistics or information.

**Senator Godfrey:** But if you to go court, at least you will have something to hang your hat on. It is a lot better than some of the other clauses.

**Mr. Scott:** If you look at clause 5, subclause (1), paragraph (1) is a sort of omnibus paragraph. It reads:

(1) such other matters concerning each of its activities referred to in paragraph (d) . . .

Paragraph (d) says that the return setting out statistics and information must relate to:

(d) its exploration for, development, production, processing, refining and marketing of energy commodities;

I submit that that is pretty broad. In other words, if one wished to secure information, it would not take much imagination to generate a request under either that or clause 8, the additional information section.

**Senator Godfrey:** But you have to have a regulation passed under it.

**Mr. Scott:** That is right. Clauses 11 and 12 extend this requirement to report to oil and gas dealers. Clause 11 is in reverse form. It says:

Subject to section 13, this Act does not apply, with respect to any reporting period, to any oil and gas dealer

## [Traduction]

**Le sénateur Manning:** L'article 8 confère, sur ce point, tous les droits au ministre, sans aucune restriction.

**M. Scott:** Oui; il s'agit de renseignements statistiques complémentaires.

**Le sénateur Manning:** Il peut demander n'importe quel renseignement, en vertu de l'article 8.

**M. Scott:** Je ne saurais m'élever contre cette interprétation.

**Le sénateur Manning:** On peut alors s'interroger sur l'utilité de ces précisions car si quelqu'un dit: «Voici les renseignements précis que vous devez classer», pour ajouter aussitôt: «Mais nonobstant, le Ministre peut exiger tout renseignement complémentaire, sur quelque question que ce soit», quelle est l'utilité d'établir des catégories?

**Le sénateur Godfrey:** Mais il y a une réserve. On précise que c'est dans le cadre de l'application de la présente loi. Le Ministre n'a donc pas tout à fait carte blanche.

**Le sénateur Manning:** A mon avis, cet article permet absolument tout.

**Le sénateur Godfrey:** En tout cas, il n'a pas une portée aussi large que bien d'autres articles. Le fait que le ministre doive démontrer que les renseignements se rapportent à l'application de la présente loi, constitue une certaine protection.

**Le sénateur McIlraith:** La seule restriction, c'est qu'il doit être produit un état, en vertu de l'article 5. Plus loin, cette disposition s'applique aux renseignements supplémentaires, et elles est rédigée en termes très larges.

**M. Scott:** Oui.

**Le sénateur McIlraith:** Il s'agit donc de toute information, de tous renseignements statistiques complémentaires.

**Le sénateur Godfrey:** Mais si vous en appelez au tribunal, vous aurez au moins un argument à invoquer, ce qui est loin d'être le cas pour d'autres articles.

**M. Scott:** Le sous-alinéa 5(1)l) est une espèce de disposition omnibus qui se lit:

l) tout autre point prévu au règlement concernant ses activités visées à l'alinéa d) . . .

Le sous-alinéa d) stipule que l'état rapportant les renseignements statistiques et l'information doit se rattacher:

d) à la prospection, la mise en valeur, la production, le traitement, le raffinage et la commercialisation de produits énergétiques;

Ce champ me semble très vaste. En d'autres termes, si quelqu'un voulait obtenir des renseignements, il ne lui faudrait pas beaucoup d'imagination pour adresser une demande en vertu de ce paragraphe omnibus ou de l'article 8, qui se rapporte aux renseignements complémentaires.

**Le sénateur Godfrey:** Mais il vous faudra adopter un règlement découlant de cet article.

**M. Scott:** C'est exact. Les articles 11 et 12 exigent cet état de la part des négociations en pétrole et en gaz. L'article 11 se lit:

Sous réserve de l'article 13, la présente loi ne s'applique pas, en ce qui concerne une période réglementaire, aux

[Text]

who supplied, transported or stored less than one hundred million litres of oil, gas or petroleum products in the twelve months that immediately preceded that period.

So anyone who supplied, transported or stored more than 100 million litres of oil, et cetera, would be required to meet these return requirements.

Then, under clause 13, again as in the case of the energy enterprise corporations, the minister can require it, where they are smaller in size, when the public interest dictates it.

The same provisions exist with respect to oil and gas dealer monitoring.

Then clauses 16 through 29 establish the Petroleum Monitoring Agency, which this is all about; the membership of that agency; the remuneration and expenses of the membership; the principal office—that being in the national capital; and the fact that the employees of the Department of Energy, Mines and Resources, together with their technical assistance, will be made available to them. Then, under clause 27, the agency reports to the minister as the minister may from time to time request.

**The Chairman:** Do you mind going back to clause 15, which appears to give authority to the minister to make statistics, information and documentation obtained by him that relate to oil and gas dealers available to the Energy Supplies Allocation Board established under the Energy Supplies Emergency Act, 1979? Is that one of the acts being amended by this bill?

**Mr. Scott:** Yes.

**The Chairman:** Is the amendment in relation to this particular section?

**Mr. Scott:** No, it is not.

**The Chairman:** Does it limit the authority of the minister in any way?

**Mr. Scott:** As I read it, it does not. When we come to the minister's power to disclose, I think we can better define the circumstances under which he can make disclosure. As I said, clauses 16 through 29 deal with the agency. Clause 30 and those following establish the statutory requirement allowing the retention of documents, records and books which will enable the returns to be made, and there is a limit of disposal of records and an obligation to give assistance to authorized personnel from the agency. Then we come to the clauses which are very important, clauses 33 and following, which deal with disclosure by the minister. Clause 28 deals with disclosure by the board, but since this board reports to the minister, clause 33 and following outline the constraints of the minister. Clause 33 deals with privilege, and it reads:

33. The statistics, information and documentation obtained by the Minister under this Act, by the Agency under section 9, by the Energy Supplies Allocation Board under section 15 or by the persons referred to in paragraphs 34(a) and (b) are privileged and shall not know-

[Traduction]

négociants en pétrole et en gaz qui ont fourni, transporté ou stocké moins de cent millions de litres de pétrole, de gaz ou de produits pétroliers au cours des douze mois précédant cette période.

Ainsi, quiconque a fourni, transporté ou stocké moins de 100 millions de litres de pétrole, de gaz ou de produits pétroliers, et ainsi de suite, serait tenu de fournir un état.

Puis, en vertu de l'article 13, comme c'est le cas pour les sociétés énergétiques, le Ministre peut, s'il estime que l'intérêt public le requiert, exiger cet état de toutes sociétés d'importance moindre.

La même disposition existe pour les négociants en pétrole et en gaz.

Les articles 16 à 29 établissent l'Agence de surveillance du secteur pétrolier, qui est l'objectif même de cette mesure législative; la composition de l'Agence; les traitements et indemnités de ses membres; le bureau principal—situé dans la région de la Capitale nationale; et le fait que le personnel technique du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources sera mis à la disposition de l'Agence. Puis, l'article 27 porte que l'Agence fera rapport au Ministre, à sa demande.

**Le président:** Voulez-vous revenir à l'article 15, qui semble autoriser le Ministre à communiquer les renseignements statistiques, l'information et la documentation qu'il a obtenus sur les négociants en pétrole et en gaz, à l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie, constitué en vertu de la Loi d'urgence de 1979 sur les approvisionnements d'énergie? Est-ce là l'une des lois qui sont modifiées par le présent projet de loi?

**M. Scott:** Oui.

**Le président:** La modification se rapporte-t-elle à cet article précis?

**M. Scott:** Non.

**Le président:** Restreint-elle d'une façon quelconque les pouvoirs du ministre?

**M. Scott:** Pas selon mon interprétation. Lorsqu'il s'agit du pouvoir de divulgation ministériel, je crois qu'il est préférable de définir les circonstances de la divulgation. Comme je l'ai dit, les articles 16 à 29 traitent de l'Agence. L'article 30 et les suivants prescrivent la tenue de documents, dossiers et livres de comptabilité permettant la production d'états, ainsi que leur conservation pendant un délai fixé, pour aider le personnel autorisé de l'Agence. Ce sont ensuite les articles très importants, l'article 33 et les suivants, qui portent sur la divulgation par le Ministre. À l'article 28, il s'agit de divulgation par l'Agence, mais puisque l'Agence fait rapport au ministre, les articles 33 et suivants énumèrent les restrictions qui lui sont imposées. L'article 33 prescrit les renseignements protégés:

33. Les statistiques, renseignements et documents obtenus par le Ministre en vertu de la présente loi, par l'Agence en vertu de l'article 9, par l'Office sur les approvisionnements d'énergie en vertu de l'article 15 ou par les personnes visées aux alinéas 34a) et b) sont



## [Text]

ingly be or be permitted to be communicated, disclosed or made available without the written consent of the person from whom they were obtained.

That clause covers every locale in which this information may be found, whether it be with the agency, the minister or the Energy Supplies Allocation Board.

**The Chairman:** Or information supplied by oil dealers?

**Mr. Scott:** Yes. Clause 34 sets out the exceptions to that privilege. It reads as follows:

34. The statistics, information and documentation obtained under this Act may be communicated, disclosed or made available for the purposes of the administration or enforcement of this Act, legal proceedings related thereto or criminal proceedings under this or any other Act of Parliament and may be communicated, disclosed or made available

(a) to the Minister of Finance solely for the purposes of evaluating and formulating tax policy in relation to energy matters; and

(b) to the Chief Statistician of Canada for the purposes of the Statistics Act.

So, in the course of enforcing this statute we are talking about legal proceedings related to the act, criminal proceedings under an act of Parliament, the Minister of Finance and the Statistics Act. The minister of energy is not bound by this privilege in respect of disclosures of that type.

Clause 35 deals with evidentiary privilege which contemplates no person being required to give evidence in a court of law with respect to this information, except in the circumstances outlined—that is, legal proceedings or criminal proceedings.

I am sure you will want to look at clause 36. It reads:

36. (1) Notwithstanding anything in this Act, the Minister may disclose any statistic, information or documentation obtained under this Act where he considers the disclosure to be in the public interest, taking into account the competitive position of the individual, corporation, partnership, trust, organization or association of persons affected by the disclosure.

Subclause (2) of clause 36 simply says that before the minister takes the action outlined in subclause (1), the person affected by disclosure is to be afforded a reasonable opportunity to make representations with respect to the effect that the disclosure of the statistic, information or documentation might have on his or its competitive position.

**Senator Stollery:** In other words, if a public interest group were interested in obtaining statistical information collected under this act, the minister may disclose that information if he considers it to be in the public interest?

## [Traduction]

protégés. Nul ne peut sciemment les communiquer ou les laisser communiquer, les divulguer ou les transmettre à qui que ce soit, sauf sur autorisation écrite de la personne dont ils proviennent.

Cet article s'applique à tout endroit où ces renseignements peuvent se trouver, à l'Agence, au Cabinet du ministre ou à l'Office sur les approvisionnements d'énergie.

**Le président:** Ou à tout renseignement fourni par les négociants en pétrole?

**M. Scott:** Oui. L'article 34 expose les exceptions. Il se lit comme suit:

34. Les statistiques, renseignements et documents obtenus en vertu de la présente loi peuvent être communiqués, divulgués ou transmis, dans le cadre de l'application de la présente loi, des instances qui en découlent ou des poursuites criminelles prévues par la présente loi ou par toute autre loi du Parlement, aux personnes suivantes:

a) le ministre des Finances mais uniquement en vue de l'évaluation et de la formulation de la politique fiscale en matière d'énergie;

b) le statisticien en chef du Canada en vue de l'application de la *Loi sur la statistique*.

Si bien que l'application de ce projet de loi fait intervenir des instances qui y sont prévues des poursuites criminelles intentées en vertu d'une loi du Parlement, du ministre des Finances et de la Loi sur la statistique. Le ministre de l'Énergie n'est pas lié par de telles restrictions sur la divulgation de renseignements de ce genre.

L'article 35 se rapporte à la preuve relative aux documents protégés, qui stipule que nul n'est tenu de déposer en justice au sujet des renseignements qu'il a fournis, c'est-à-dire devant des instances judiciaires ou au criminel.

Vous voudrez, j'en suis sûr, vous reporter au paragraphe 36(1), qui se lit:

36. (1) Par dérogation à toute autre disposition de la présente loi, le Ministre peut divulguer des statistiques, renseignements ou documents obtenus dans le cadre de la présente loi, s'il estime, compte tenu de la situation concurrentielle de la personne physique, de la société, de la société de personnes, de la fiducie, de l'organisme ou de l'association de personnes touchés par cette divulgation, que celle-ci est exigée par l'intérêt public.

Le paragraphe 36(2) dit simplement qu'avant d'intervenir en conformité du paragraphe (1), le Ministre doit accorder à l'intéressé une occasion raisonnable de présenter ses doléances quant à l'effet que la divulgation des renseignements statistiques, de l'information ou de la documentation pourrait avoir sur sa situation concurrentielle.

**Le sénateur Stollery:** En d'autres termes, si un groupe d'intérêts voulait obtenir des renseignements statistiques recueillis en vertu du présent projet de loi, le Ministre peut les divulguer s'il croit que cette divulgation est exigée par l'intérêt public?



[Text]

**Mr. Scott:** That is what it reads to me.

**Senator Stollery:** So the information is privileged only so long as the minister decides that it is?

**Mr. Scott:** That's right. The minister decides that it is in the public interest to maintain the privilege.

**Senator McIlraith:** So, reducing this to an example situation, suppose there is an environmental group which is opposed to an oil pipeline going through an area because of its possible damage to the environment. The minister can disclose any information he has under this act to such group?

**Mr. Scott:** That is correct.

**Senator McIlraith:** And with regard to the phrase "in the public interest"; that is something that is determined by the minister, not by the courts?

**Mr. Scott:** Because of my suspicious lawyer's mind—and I am sure the energy officials can set my mind at rest—I think this may well be tied to the mechanism, which is a bit unusual. The minister collects the information, gives it to the tribunal, which works the information over and gives it back in the form of a report to the minister. The board is constrained from releasing this information, but the minister is not.

With regard to relief under section 28 of the Federal Court Act, one usually likes to have a board review something rather than leaving to ministerial discretion. It seems to me that the returnees concern here will be over disclosure by the minister, not by the board.

**Senator McIlraith:** Would I be going too far in saying that that determination of the public interest is not something that you can bring before the courts under Section 28?

**Mr. Scott:** I would say that traditionally it is not reviewable by the courts.

**Senator McIlraith:** Yes.

**Mr. Scott:** But everybody will say, "What about the charter?"

**Senator Godfrey:** One thing we have overlooked is the obligation of the minister to take into account the competitive position of the persons supplying the information. There are numerous acts, provisions and so on that have come into existence over the past 15 or 20 years which provide for the disclosure of certain information, but to which you can get exemptions. For example, there is not a corporation in the country that wants to disclose anything. They think that everything will be valuable to their competitors. At one time the courts would automatically give an exemption from disclosure for such information as sales figures, but then they began to smarten up a bit and they made them show how such disclosure would be detrimental. In 90 per cent of these cases the disclosures were not detrimental.

**The Chairman:** It seems to me that, first of all, the information that is given by the people who are questioned by the

[Traduction]

**M. Scott:** C'est ainsi que je l'entends.

**Le sénateur Stollery:** De sorte que l'information n'est protégée que pour autant que le Ministre en décide ainsi?

**M. Scott:** C'est exact. Le Ministre juge s'il est dans l'intérêt public de maintenir la protection.

**Le sénateur McIlraith:** Prenons un cas précis: Supposons qu'un groupe s'intéressant à l'environnement, s'oppose au passage d'un pipe-line qui endommagerait une région. Le Ministre peut-il divulguer à ce groupe tous les renseignements qu'il possède en vertu du présent projet de loi?

**M. Scott:** C'est exact.

**Le sénateur McIlraith:** La portée de la phrase «dans l'intérêt public» est donc laissée à l'interprétation du Ministre, et non à celle du tribunal?

**M. Scott:** La méfiance professionnelle de mon esprit d'avocat—et je suis sûr que les fonctionnaires de l'énergie pourront me rassurer sur ce point—me porte à croire que cela pourrait bien être rattaché au mécanisme, ce qui est quelque peu inusité. Le Ministre recueille les renseignements et les transmet au tribunal qui les étudie et les lui retourne sous forme de rapport. L'Agence est tenue de divulguer ces renseignements, mais le Ministre ne l'est pas.

Quant à l'adoucissement que procure l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale, on préfère habituellement qu'une agence réexamine une question plutôt que de laisser ce réexamen à la discrétion du Ministre. Il semble ici que les auteurs de l'état s'inquiètent de la divulgation ministérielle et non pas de celle de l'Agence.

**Le sénateur McIlraith:** Serait-ce aller trop loin que de prétendre que la détermination de l'intérêt public n'est pas une question sur laquelle on peut en appeler au tribunal en vertu de l'article 28?

**M. Scott:** Je dirais que, par tradition, elle ne prête pas à examen par le tribunal.

**Le sénateur McIlraith:** Bien

**M. Scott:** Mais tous diront: «Et la charte?»

**Le sénateur Godfrey:** Mais nous avons oublié l'obligation pour le Ministre de tenir compte de la situation concurrentielle de ceux qui fournissent les renseignements. Beaucoup de lois, de dispositions, et ainsi de suite, qui ont vu le jour depuis ces dernières quinze ou vingt années, prévoient la divulgation de certains renseignements, mais comportent aussi certaines exemptions. Par exemple, il n'y a pas au Canada une société qui soit disposée à divulguer quoi que ce soit, persuadé que ses concurrents en profiteraient. Il fut un temps où les tribunaux accordaient automatiquement une exemption pour la divulgation de renseignements, comme les chiffres de ventes, puis ils se sont ravisés quelque peu et exigé des sociétés qu'elles établissent dans quelle mesure cette divulgation les léserait. Dans 90 p. 100 des cas, cette divulgation ne leur était pas préjudiciable.

**Le président:** Il me semble que, d'abord, les renseignements donnés par ces personnes, que le ministre interroge ou qui sont

[Text]

minister or directed in the bill to supply information is privileged under the bill, but notwithstanding the privilege, the minister may decide, if it is in the public interest, that he has the right to disclose that information. At that state one will have to lean on the Bill of Rights or the Charter, as everybody is doing these days. But there is a basic right involved here. I know that heretofore the determination of public interest has been something that has been decided by the minister within the authority he is given.

Do we have to reshuffle that question now and look at it from the point of view that while the information is privileged as of right under the statute, the minister can ignore that privilege if he determines it is in the public interest? That privilege is, in fact, a right up until the moment the minister makes that decision, and it is a right that exists by statute.

Is there some area there that should be explored? Have you any views on that?

**Mr. Scott:** Mr. Chairman, I may well be wrong, and no doubt Mr. Elcock and others will correct me, but I feel that it is a misuse of the word "privilege" where there is a companion authority that an administrative official can ignore it on defined grounds.

In clause 33 of the bill the word "privilege" appears in the marginal note. That information is referred to as being "privileged." That contemplates that the only privilege one is conventionally dealing with is the evidentiary privilege, or an obligation of confidence. As far as I am concerned, it is contradictory to say that there is an obligation of confidence which rises to the level of privilege which can, nonetheless, be ignored by the custodian of the information. It is not as though—by order of a court of competent jurisdiction as is the case, in other circumstances—the custodian can be ordered to disclose the information. That is the evidentiary privilege.

It is a little curious to say that information is privileged and, at the same time, say that on the other hand "in the public interest" there is no privilege. "Privilege" is the kind of word that the ordinary citizen would construe as being an aura of sacrosanct definition, but it is clear from the bill that the intent is that only in certain circumstances is it privileged.

**Senator Godfrey:** Surely that puts the onus on whoever wants that information to show that it is in the general public interest. That may be a difficult onus to discharge.

**Mr. Scott:** The onus is on the minister to do that.

**Senator Godfrey:** But he will not do that unless he feels that it is in the public interest. I am thinking more of competitors wanting the information.

**Mr. Scott:** The onus is on the minister. I think the concern the average lawyer would have on looking at this is that there is no requirement on the minister, other than the general requirement with respect to competitive position, that could be enforced, in a review sense, by a court and, thus, the minister, the civil libertarian would argue, could go through the exercise of entertaining the objections of the person who was the owner of the information, and then disclose it without having that decision reviewable. That is not consistent with the treatment traditionally accorded to information described as privileged.

[Traduction]

désignées par le projet de loi, sont protégés par ledit projet, mais le ministre peut décider nonobstant qu'il est dans l'intérêt public de les divulguer. Il faudra alors invoquer la Déclaration des droits ou la Charte, Comme tous le font aujourd'hui, mais il y a ici un droit fondamental qui joue. Je sais que, jusqu'ici, la détermination de l'intérêt public a été laissée au ministre, dans les limites de sa compétence.

Nous faut-il revoir maintenant cette question et l'étudier pour voir si, même si les renseignements sont protégés en vertu du projet de loi, le ministre peut passer outre à cette protection, s'il trouve que la divulgation est dans l'intérêt public? Cette protection est, de fait, un droit statutaire, jusqu'au moment où le ministre en décide autrement.

Y a-t-il, ici, un domaine qu'il faudrait étudier? Qu'en pensez-vous?

**M. Scott:** Monsieur le président, je peux faire erreur, et je ne doute pas que M. Elcock et d'autres me corrigeront le cas échéant, mais je trouve que c'est abuser du mot «protégé» là où un cadre administratif peut ignorer cette protection, pour des raisons précises.

A l'article 33 du projet de loi, l'expression «renseignements protégés» est indiquée dans la marge. On y dit que la seule protection dont il est question est celle des documents protégés, ou un engagement au secret. Je trouve contradictoire de dire qu'il y a obligation de garder le secret, ce qui équivaut à une protection, et dont pourtant peut faire abstraction celui qui détient le renseignement. Ce n'est pas comme si—par ordonnance d'un tribunal compétent, comme c'est le cas dans d'autres circonstances—il pouvait être commandé à celui qui détient le renseignement, de le divulguer. Il s'agit dans ce cas d'une preuve relative au document protégé.

Il est un peu curieux d'affirmer que le renseignement est protégé et de dire d'autre part, que «dans l'intérêt public» cette protection n'existe pas. «Protection» est ce genre de mot que le citoyen ordinaire va revêtir d'une auréole sacro-sainte, mais il est manifeste, d'après le projet de loi, que la protection n'existe pas dans certains cas.

**Le sénateur Godfrey:** Cela impose, à coup sûr, à quiconque désire les renseignements, de démontrer que c'est dans l'intérêt public, ce qui, parfois, pourrait être difficile à prouver.

**M. Scott:** C'est au Ministre de le prouver.

**Le sénateur Godfrey:** Mais il ne le fera que s'il juge que c'est dans l'intérêt public. Ici, je pense plutôt aux concurrents qui voudraient obtenir ces renseignements.

**M. Scott:** Le fardeau de la preuve incombe au Ministre. Je crois qu'à l'étude de cette disposition, l'avocat moyen trouverait qu'il n'y a d'autre obligation d'imposée au Ministre, que celle qui touche en général la situation concurrentielle; qui pourrait être appliquée, au sens d'un réexamen, par le tribunal, et le Ministre, celui qui se voue à la défense des libertés civiles, pourrait entendre les objections soulevées par la personne qui détient les renseignements, puis les divulguer, sans que sa décision fasse l'objet d'un réexamen. Ce qui n'est pas conforme



[Text]

**Senator Lang:** Mr. Chairman, within the bureaucracy today there are groups which call themselves monitoring agencies, and other groups which call themselves energy allocators. Are they all to be incorporated under this statute?

**Mr. Scott:** No, the energy allocation tribunal, as I understand it, deals with emergency rationing, and so forth. That is a completely separate group. It is contemplated that the minister may convey some of the information secured under that statute to that body, and that body will be constrained in exactly the same way as the monitoring agency is constrained under this statute with respect to disclosing that information.

**Senator Lang:** Does it say that in this bill?

**Mr. Scott:** Yes, it does, senator. In clause 33 it says that the information which goes to the Energy Supplies Allocation Board is privileged. The only way that that privilege is circumvented or is non-operative is when the minister, under this statute, in the public interest, and taking into account the competitive position of the individual, and so forth, decides that the privilege should not apply.

So, there is no way, as I understand it, that the Energy Supplies Allocation Board, or the monitoring agency under this bill, could exercise that same process of avoiding the privilege.

**Senator Stollery:** Mr. Chairman, I should like to bring to the attention of the members of the committee the fact that the atmosphere today is one of disclosure. Public interest groups are asking for everything.

I went through three months of hearing witnesses on the access to information legislation, and that is what I found the atmosphere to be. They want all the information that they can get, unless it is specifically excluded from them. So, it would seem to me that the atmosphere that has come about during the past couple of years is something that should be looked at carefully.

I understand the need for all kinds of statistical information in the field of energy. That is one thing. But the idea that that might become public information seems to me to be not so far-fetched, particularly as we do have this atmosphere of wanting as much information one can get. Whether or not the access to information legislation becomes law, it is bound to affect what becomes public. Is that not so?

**Mr. Scott:** My problem is that I am at a disadvantage in that I am not familiar with the language of the proposed access to information legislation, but certainly if it speaks of public interest, and this bill speaks of public interest, the same criteria would be applied. Presumably one would feed the other, but that is purely speculative on my part.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, in developing what Senator Stollery has been telling you, it is going to be difficult to argue against that public interest. What I think needs to be looked at is due process with respect to what is the public interest.

As things stand now, this information may be made public at the discretion of the minister, and from previous experience

[Traduction]

au traitement traditionnel de l'information que l'on qualifie de protégée.

**Le sénateur Lang:** Monsieur le président, il y a aujourd'hui dans la bureaucratie des groupes qui se disent préposés à la surveillance et d'autres à la répartition énergétique. Seront-ils tous englobés dans ce projet de loi?

**M. Scott:** Non, le tribunal chargé de la répartition énergétique, si j'ai bien compris, s'occupe du rationnement d'urgence, etc. C'est un groupe totalement distinct. Le Ministre peut transmettre à ce groupe une partie de l'information qu'il a obtenue en vertu du projet de loi et le groupe sera tenu au secret, exactement de la même façon que l'Agence de surveillance l'est, en vertu dudit projet de loi.

**Le sénateur Lang:** Est-ce ce que dit ce projet de loi?

**M. Scott:** Oui, sénateur. L'article 33 stipule que les renseignements fournis à l'Office sur les approvisionnements d'énergie sont protégés. Pour contrevenir à cette disposition ou la rendre inopérante, le Ministre doit, en vertu du présent projet de loi, dans l'intérêt public et considérant la situation concurrentielle de la personne, et ainsi de suite, décider que la protection ne s'applique pas.

Je ne vois pas, pour ma part, d'autres moyens pour l'Office sur les approvisionnements d'énergie, ou l'agence de surveillance instituée en vertu du présent projet de loi, de profiter de cette même exemption et d'éluder cette protection.

**Le sénateur Stollery:** Monsieur le président, j'aimerais signaler aux membres du Comité que l'atmosphère est aujourd'hui à la divulgation. Les groupes d'intérêts veulent tout savoir.

J'ai assisté pendant trois mois aux dépositions de témoins sur la mesure législative sur l'accès à l'information et c'est ce que j'en ai conclu. Ils essaient d'obtenir toute l'information possible, à moins qu'elle ne leur soit explicitement refusée. Il me semble donc que l'atmosphère créée ici au cours des deux dernières années doit être soigneusement évaluée.

Je comprends le besoin de posséder toutes sortes de renseignements statistiques dans le domaine énergétique. C'est une chose. Mais la notion que ces renseignements deviennent publics ne me semble pas tellement exagérée, surtout dans ce climat de soif de renseignements. Que le projet de loi sur l'accès à l'information soit ou non adopté, il affectera nécessairement ce qui deviendra ou non public. N'est-ce pas?

**M. Scott:** Je suis très mal placé pour vous répondre, car je connais mal le projet de loi sur l'accès à l'information, mais s'il est question d'intérêt public, et ce projet de loi parle d'intérêt public, les mêmes critères s'appliqueront. Peut-être y aura-t-il compensation, mais c'est là pure conjecture de ma part.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, pour faire suite à ce que le sénateur Stollery vous disait, il ne sera pas facile d'argumenter contre l'intérêt public. Ce qu'il nous faut considérer en somme, c'est en quoi il consiste.

Au point où nous en sommes, ces renseignements peuvent être divulgués à la discrétion du ministre et, si j'en crois mon



## [Text]

I am shy of ministerial discretion because it sometimes becomes political discretion.

I am wondering whether we would not go some distance toward dealing both with the public interest and the rights of the people concerned if we gave a right in this bill for a reference to the court for damages. If disclosure of private information, on the grounds of public interest, damages someone financially, there should be recourse, by way of due process by those injured which can have that matter adjudicated in a neutral forum.

My suggestion would be that if the minister exercises his discretion under clause 36 on the grounds that disclosure is in the public interest, and if the person affected feels he has been injured, he should have some recourse to the courts.

**Senator Godfrey:** Would you carry that principle on to matters such as environmental protection, health, safety, consumer protection, and so forth? There are a great many areas in which the government enters and causes damage or injury to corporations in the public interest.

**Senator Stollery:** That will be made public under the access to information legislation.

**Senator Godfrey:** I am arguing the broad general principle.

**Senator Roblin:** I see your point, and it is a good point, but it seems to me that there might be a separation here by saying what has retroactive effect and what has not.

Usually in the case of environmental considerations we know what the rules are, and if somebody violates those rules, they are damaged. I am thinking of government involvement in another aspect.

**Senator Godfrey:** When governments bring in environmental regulations, the governments have to weigh on one side the protection of the public, and on the other side the inevitable costs to the industry. There is always this balancing between the public interest and the private interest, and when one balances that there is bound to be some cost to the industry. So, the same principle surely would apply here in weighing the thing. Parties concerned have an opportunity to appear before the minister if the minister's action affects their competitive position.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, I will tell you what I did in a former incarnation. We arranged that the whole of the statutes of the province of Manitoba were to be examined to see whether ministerial discretion was modified by the right of appeal. We went through the whole of the statutes by province and where there was no right of appeal, unless there was the strongest reasons against it, we changed the statutes to insert it. I have no objection to doing the same thing with federal statutes. I am really not content to say that because we cannot apply a rule universally, then in a particular instance we should refrain from doing something that is well within our power to do, and which is right. I am arguing from the particular here and my friend is arguing from the general. If he is concerned about that, then the regulations committee could take that task on, review all of the statutes of Canada, and see where they can do away with this untrammelled

## [Traduction]

expérience, cette discrétion ne me plaît pas parce qu'elle est souvent entachée de facteurs politiques.

Je me demande si nous n'agirions pas tant en faveur de l'intérêt public que des droits des personnes intéressées si, dans ce projet de loi, nous ouvriions droit à recours en dommages-intérêts devant les tribunaux. Si les renseignements privés divulgués au nom de l'intérêt public causent à une personne un préjudice financier, elle pourrait en appeler à un tribunal qui trancherait la question, en toute neutralité.

Si le ministre exerce sa discrétion en vertu de l'article 36, invoquant l'intérêt public, et si la personne concernée s'estime lésée, elle pourrait selon moi, en appeler aux tribunaux.

**Le sénateur Godfrey:** Etendriez-vous ce principe à des la protection de l'environnement, à la santé, à la sécurité, à la protection du consommateur et ainsi de suite? Il y a une foule de domaines dans lesquels le gouvernement s'immisce et lèse les sociétés, dans l'intérêt public.

**Le sénateur Stollery:** La divulgation se fera en vertu du projet de lois sur l'accès à l'information.

**Le sénateur Godfrey:** Je parle du principe.

**Le sénateur Roblin:** Je vous entends, et votre argument est excellent, mais il me semble que l'on pourrait faire une distinction entre ce qui est rétroactif et ce qui ne l'est pas.

Habituellement, dans le cas de questions concernant l'environnement, nous connaissons les règles du jeu, et si quelqu'un les enfreint, il y a dommages. Je parle de la présence gouvernementale dans un autre domaine.

**Le sénateur Godfrey:** Lorsque le gouvernement établit un règlement sur l'environnement, il doit peser le pour et le contre: d'une part, la protection du public et, de l'autre, les frais inévitables que devra assumer l'industrie. On recherche toujours cet équilibre entre l'intérêt public et l'intérêt privé et, de cette recherche, il résulte inévitablement des frais pour l'industrie. Ce même principe d'équilibre doit certes s'appliquer ici. Les parties intéressées doivent pouvoir comparaître devant le Ministre, si sa décision compromet leur situation concurrentielle.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, je vais vous dire ce que j'ai fait, quand je remplissais d'autres fonctions. Nous avons réexaminé toutes les lois du Manitoba, pour vérifier si la discrétion ministérielle était temporisée par le droit d'appel. Nous avons passé en revue toutes les législations provinciales et, là où il n'existait pas de droit d'appel, et à moins qu'il y ait eu des motifs fort valables s'y opposant, nous avons modifié la loi en cause pour en insérer un. Je ne m'oppose pas à ce qu'il en soit ainsi des lois fédérales. Il ne me suffit pas de dire que, parce qu'il nous est impossible d'appliquer une règle universellement, nous devons alors nous en abstenir dans un cas particulier, où nous serions en droit de le faire. Je parle ici d'un point de vue particulier, et mon collègue d'un point de vue général. Si c'est ce qui le préoccupe, le comité des règlements devrait alors réexaminer toutes les lois du Canada, pour voir où l'on pourrait supprimer le pouvoir discrétionnaire absolu du

[Text]

ministerial discretionary power. We did it in a little province and perhaps you can do it in a big country.

**Senator Godfrey:** The Treasury Board has that job now.

**Senator Roblin:** In any case, that is my answer.

**The Chairman:** Senator Roblin, the way it strikes me is that if you want to be sure, you should go back and deal with this question at the stage of the public interest and what right, if any, should be given to those who are concerned about the release of this information, and some limitation on the exercise of discretion by the minister to decide what is in the public interest. If you simply give a right for damages, of course inherent in that, it seems to me, you would have to establish that in the exercising of his discretion, the minister was motivated by other than the true interest and he was more concerned about the personalities, and so on, of those who had supplied the information. That might make a tougher case in your claim for damages. If you put some limitation on the public interest, and if the minister exercises this right of determination notwithstanding, then the question is what kind of limitation would it be. Would it be a limitation that if the right to disclose is exercised by the minister, if there is a challenge, should he have to submit the question for judicial review or decision?

**Senator Roblin:** I bow to your experience and knowledge, Mr. Chairman, as a member of the bar. I have to admit that I do not have that expertise. I am really more concerned to have some element of due process, whatever it might be, considered in relation to this matter rather than suggesting that an action for damages might be the way to go. Perhaps it would not be, but some element of due process might be appropriate.

**The Chairman:** Senator Manning, do you have any views on this?

**Senator Manning:** Mr. Chairman, this may be information off the specific matter we are dealing with, but do not many of these cases underscore the need for trying to come up with some logical, acceptable definition of this term "public interest?" It is probably one of the most abused terms in our vocabulary today, and yet it is being used with increasing frequency. Nobody really seems to know or agree on precisely what the public interest is. There is a general perception that far too often the government interest and the public interest are synonymous, which is not necessarily so. The government may want to do something which is in their interest, politically or otherwise, but that is not necessarily in the public interest. I suggest that with a great number of these so-called public interest groups today—special interest groups—you cannot accept their positions representing the public interest because they represent the interests of a special group.

**The Chairman:** That is right.

**Senator Manning:** Yet, this is constantly put forward as being in the public interest. The thing that frightens me in this kind of legislation, is that this vague, wide open concept of the term "public interest" really imposes no limitation at all.

[Traduction]

Ministre. Ce que nous avons fait dans une petite province peut être fait pour le Canada.

**Le sénateur Godfrey:** Cette tâche revient maintenant au Conseil du trésor.

**Le sénateur Roblin:** De toute façon, voilà ma réponse.

**Le président:** Si je comprends bien, sénateur Roblin, il vous faudrait, pour être sûr, revenir en arrière et traiter de cette question au niveau de l'intérêt public, déterminer quel droit doit être accordé à ceux touchés par la divulgation de cette information, et limiter l'exercice de la discrétion ministérielle permettant de décider ce qui est d'intérêt public. Si vous ne prévoyez qu'un recours en dommages-intérêts, il vous faudra, il me semble, établir que, dans l'exercice même de cette discrétion, le Ministre a obéi à des intérêts autres que les intérêts véritables et qu'il s'intéressait plus à la personnalité, et ainsi de suite, de ceux qui avaient fourni les renseignements. Ce qui pourrait compliquer votre plainte en dommages-intérêts. Si vous apportez une limite quelconque à l'intérêt public, et si le Ministre n'en exerce pas moins son jugement, on peut se demander de quelle sorte de limite il s'agirait. Si le ministre exerce son droit de divulgation, et qu'il y a contestation par la suite, devra-t-il soumettre sa décision à un tribunal qui en fera l'étude ou tranchera?

**Le sénateur Roblin:** Je m'incline devant votre expérience et vos connaissances de membre du Barreau, monsieur le président. Je dois admettre que je ne possède pas ces compétences. Je tiens effectivement plus à ce que nous établissions une procédure en la matière, plutôt la possibilité d'un recours en dommages-intérêts. Peut-être cette dernière solution ne serait-elle pas indiquée et qu'il suffirait d'établir une procédure.

**Le président:** Sénateur Manning, quelle est votre opinion?

**Le sénateur Manning:** Monsieur le président, ce pourrait bien être là les renseignements dont nous parlons, mais beaucoup de ces cas ne soulignent-ils pas le besoin que nous avons de trouver une définition logique et acceptable de l'expression «intérêt public»? C'est probablement une de ces expressions dont on abuse le plus dans notre vocabulaire d'aujourd'hui et, pourtant, on l'utilise de plus en plus. Nul ne semble savoir ce que signifie précisément l'intérêt public. On s'en fait une conception générale qui, trop souvent, identifie les intérêts de l'État avec ceux du public, ce qui est loin d'être le cas. Il se peut que le gouvernement veuille faire quelque chose qui soit dans son intérêt, politique ou autre, mais il ne faut pas pour autant en conclure à l'intérêt public. Permettez-moi de dire, à l'égard de beaucoup de groupes actuels d'intérêts—groupes d'intérêts spéciaux—qu'on ne saurait admettre que leur position représente l'intérêt public, car elle représente en fait les intérêts d'un groupe particulier.

**Le président:** C'est exact.

**Le sénateur Manning:** Et pourtant, on prétend toujours qu'il s'agit là de l'intérêt public. Ce qui m'effraie dans ce genre de projet de loi, c'est que ce concept vague et flou «intérêt public» n'impose en somme aucune limite.



[Text]

**Senator Lang:** As interpreted by the minister.

**Senator Manning:** Everybody interprets it differently. My point is this; are we not going to come to the point, at least for legal purposes, and, hopefully, even for statutory purposes in the drafting of statutes, of trying to arrive at some uniform definition of "public interest" for that purpose? To leave it as it is now where it is everybody's opinion as to what "public interest" means and no two persons having the same opinion, makes it a very meaningless term.

**Senator McIlraith:** The problem here stems from the usage by special interest groups—for example, civil libertarians or environmental groups—of the term "public interest" to describe their special interests. "Public interest" originally had a more precise meaning, which is now being lost, with the evolution in the use of language over the last few decades. Therefore, we now have public interest at least being put forward as something of general application when, in point of fact, it may be the interest of a special interest group. Senator Manning has perhaps put his finger on it, but his remarks follow directly from what Senator Stollery said.

**Senator Godfrey:** I am inclined to the view that many of the objections that people would have to disclosure of interest has nothing to do with a competitive position at all. An example would be if we disclose the salary of the chief executive officer and there is no legal requirement or need to do so, and, yet, in the United States there is. It is a matter of opinion whether the public should know or not. We know what the chief executive officer's salary is in the large Canadian corporations because shares are listed in the New York Stock Exchange. We have decided, as a matter of public interest, that we will not demand that except for the top five, or whatever the number is, under the corporation's act. Therefore, public interest is a matter of opinion, and I think the special interest groups have a certain validity in arguing that, in their opinion, this is public interest, and like the rest of us, we can say that we do not agree with it.

**Senator Roblin:** The question here, to come back to the bill, seems to be whether or not we feel the person who finds this information being disclosed against his will has anything to say about it, and whether he has any recourse.

**Senator Stollery:** It seems to me if you are asked to divulge a great deal of information about how your business operates and, particularly, in a complex technical business, it is reasonable that you have the right to some protection when a decision is made as to whether or not that information becomes public. I think if someone has to deliver the statistical background on which his business is based, he has the right to some protection even if the government decides that disclosure is in the national interest. For instance, with energy questions at the moment there is a certain national concern, which is one thing, but it seems to me to be another thing when that information gets delivered to the public.

**The Chairman:** Senator Stollery, when the information is furnished it is privileged under this bill. Subsequent to that,

[Traduction]

**Le sénateur Lang:** Tel qu'il est interprété par le Ministre.

**Le sénateur Manning:** Chacun l'interprète à sa façon. Dans la rédaction du projet de loi, n'en arriverons-nous pas au point où, à des fins juridiques et, je l'espère, aux fins de la loi, nous nous efforcerons de trouver une définition uniforme d'«intérêt public»? Laisser cette expression dans l'état où elle se trouve, où chacun y va de son opinion quant à sa portée, et que tous diffèrent d'opinion, c'est en faire, en somme, une expression dépourvue de toute signification.

**Le sénateur McIlraith:** Le problème provient ici de l'utilisation par des groupes d'intérêts spéciaux—par exemple, les groupes de défense de l'environnement ou des libertés civiles—de l'expression «intérêt public», pour décrire leurs intérêts propres. «Intérêt public» avait autrefois un sens plus précis, que nous sommes en train de perdre, avec l'évolution du langage des quelques dernières décennies. Aussi, on invoque maintenant l'intérêt public comme une chose d'application générale, alors qu'en fait, ce n'est parfois que l'intérêt d'un groupe spécial. Le sénateur Manning a probablement vu juste, et ses remarques découlent directement des paroles du sénateur Stollery.

**Le sénateur Godfrey:** J'incline à croire que beaucoup des objections soulevées à propos de la divulgation ne se rapportent en rien à la situation concurrentielle. Nous en trouverions un exemple dans la divulgation du traitement d'un cadre administratif, s'il n'était légalement aucun besoin de le faire, et pourtant, aux États-Unis, on le divulgue. C'est une question d'opinion: le public doit-il ou non être au courant? Nous connaissons le traitement des cadres administratifs des principales sociétés canadiennes car leurs actions sont cotées à la Bourse de New York. Nous avons résolu, à titre de questions d'intérêt public, de ne pas les publier, sauf pour les cinq cadres principaux, ou quel qu'en soit le nombre, dans la Loi sur les corporations commerciales canadiennes. Le concept d'intérêt public est donc une question d'opinion, et je crois que les groupes d'intérêts spéciaux, dans une certaine mesure, peuvent prétendre que, à leur avis, cela constitue l'intérêt public, mais nous pouvons en disconvenir.

**Le sénateur Roblin:** Pour en revenir au projet de loi, on veut savoir si la personne, qui estime que le renseignement a été divulgué sans son consentement, a son mot à dire à ce sujet, ou a un recours possible.

**Le sénateur Stollery:** Si l'on vous demande de divulguer beaucoup de renseignements sur le fonctionnement de votre affaire et, surtout, au sujet d'une affaire technique assez compliquée, il n'est que raisonnable que vous ayez droit à une certaine protection, au moment de décider de leur divulgation. Si quelqu'un doit révéler les statistiques vitales de son entreprise, il a droit à une certaine protection, même si le gouvernement décide que cette divulgation est d'intérêt national. Par exemple, il existe en ce moment, une certaine préoccupation nationale au sujet des questions énergétiques, mais la divulgation de renseignements de ce genre me semble une toute autre affaire.

**Le président:** Sénateur Stollery, lorsque ces renseignements sont fournis, ils sont protégés par ce projet de loi. Par la suite,



*[Text]*

without obtaining leave or approval that it is in the public interest, the minister can exercise that discretion. He could just say that "this is in the public interest and should be disclosed." This decision is made at a time when the statute has already decided that it is privileged, and yet the person who has supplied the information in the beginning has no right, under this bill, to be heard.

**Senator Godfrey:** He has a right to be heard before the minister. If he objects under subsection (2) he gets a hearing.

**The Chairman:** Not on the exercise of disclosure to the public.

**Mr. Scott:** Yes, he does.

**Senator Godfrey:** When the minister proposes to disclose any statistic, under subsection 36(2), he has to inform the other person. There is a provision in there that provides an opportunity to be heard.

**The Chairman:** If you look at section 36, it is notwithstanding anything in the act.

**Senator Godfrey:** That is right, but subsection 36(2) states:

—the Minister shall so notify the individual, corporation, partnership, trust, organization or association of persons and afford him or it a reasonable opportunity to make representatives with respect to the effect that the disclosure of the statistic, information or documentation might have on his or its competitive position.

It does not protect him if he decides to disclose the salary of the chief executive officer.

**The Chairman:** The minister is the one who has the discretion.

**Senator Godfrey:** He does not have an unfettered discretion because he has to take into account the competitive position. A lot of discretion is given to ministers.

**The Chairman:** The minister is being judge and jury, is he not?

**Senator Godfrey:** No, the bureaucrats probably start the procedure. Some civil servant probably deals with the matter and then you would appeal to the minister.

**Senator Roblin:** Have we reached the question of the necessity for this ministerial right? Has anyone attempted to justify this clause and why it is necessary to disclose the affairs of an individual when collecting material in order to regulate the whole industry?

Ministers usually ask for far more power than they are entitled to. Have you given us any examples as to why they think they may have to reveal information respecting one firm? Why is the power needed?

**Senator Tremblay:** I am impressed by the fact that subsection 36(2) includes the possibility to make representation. It is limited to the information which is presented in such a form that it demands the identification of the individual.

*[Traduction]*

si le Ministre estime que c'est dans l'intérêt public, il peut, sans autre approbation, agir à sa discrétion. Il n'a qu'à dire: «C'est dans l'intérêt public et nous devons les divulguer». La décision est prise à un moment où la loi a déjà décrété que le renseignement est protégé et pourtant, la personne qui a fourni ce renseignement n'a aucun droit, en vertu du projet de loi, d'être entendue.

**Le sénateur Godfrey:** Elle a le droit d'être entendue par le Ministre. S'il s'y oppose en vertu du paragraphe 36(2), elle a droit à une audience.

**Le président:** Pas à propos de la divulgation au public.

**M. Scott:** Si.

**Le sénateur Godfrey:** Lorsque le Ministre décide de divulguer des renseignements statistiques, en vertu du paragraphe 36(2), il doit en informer l'autre personne. Il y a là une disposition qui comporte l'occasion d'être entendu.

**Le président:** L'article 36 dit bien: par dérogation à toute autre disposition de la présente loi.

**Le sénateur Godfrey:** C'est exact, mais le paragraphe 36(2) stipule:

... le Ministre—qu'il s'agisse d'une personne physique, d'une société, d'une société de personnes, d'une fiducie, d'un organisme, ou d'une association de personnes—est tenu de l'en aviser et de lui donner l'occasion de présenter des observations quant aux éventuels effets de cette divulgation sur sa situation concurrentielle.

Cette disposition ne le protège pas, s'il décide de révéler le traitement du cadre administratif.

**Le président:** La discrétion est laissée au ministre.

**Le sénateur Godfrey:** Cette discrétion n'est pas sans limite, parce qu'il lui faut tenir compte de la situation concurrentielle. Les ministres disposent de beaucoup de discrétion.

**Le président:** Il est l'arbitre absolu, n'est-ce pas?

**Le sénateur Godfrey:** Non, ce sont les bureaucrates qui, probablement, entament la procédure, préparent la question; ensuite, on peut en appeler au Ministre.

**Le sénateur Roblin:** Sommes-nous arrivés à la question de la nécessité de ce droit du ministre? Quelqu'un a-t-il essayé de justifier cet article et de voir pourquoi il est nécessaire de divulguer les affaires d'un particulier, lorsqu'on recueille des renseignements permettant de réglementer toute une industrie?

Les ministres demandent habituellement des pouvoirs plus étendus que ceux auxquels il ont droit. Avez-vous donné des exemples démontrant pourquoi ils croient devoir révéler les renseignements fournis par une société? Pourquoi ce pouvoir est-il nécessaire?

**Le sénateur Tremblay:** Il m'intéresse de voir que le paragraphe 36(2) parle de la possibilité de représentations. Cette possibilité est limitée aux renseignements qui impliquent l'identification de celui qui les fournit.

[Text]

Why not specify the privilege of protection which is granted by section 33? In fact, that is the only kind of protection needed. As Senator Roblin has said, there is a need for protection only if the communication of the information is identified with a specific person. I am asking myself if there is any need to identify a person or company for the purpose of policy-making or matters of that kind.

**The Chairman:** In my view, subsection 36(2) does not go far enough. It merely stipulates that, in certain circumstances, the minister may notify the individual or the corporation and afford him a reasonable opportunity to make representations with respect to the effect that the disclosure of statistics information or documentation might have on his or its competitive position.

**Senator Godfrey:** I also do not think it goes far enough because I believe the general rule in Canada is that you do not have to disclose, say, for example, the salary of the chief executive officer. It should not be done on the whim of someone. I think there has to be a broader examination. It can be argued that this is not in the public interest.

**Mr. Scott:** Mr. Chairman, from a legal point of view, I would comment on Senator Roblin's question. Under section 28 of the Federal Court Act, there is a power in the court to review the acts and decisions of administrative boards, tribunals, et cetera, where they are exercising quasi-judicial powers.

The power of the Federal Court, in effect, is to restrain the act contemplated or the act taken, or to require a re-hearing. The criteria are the age-old rules of natural justice: Was the hearing fair; and was the conclusion rational having regard to the competing factors?

Traditionally, common law lawyers recognize that, where there is a ministerial act which is purely administrative, that is to say it does not affect the substantive rights of a citizen, then that act is not reviewable by the courts. That has been the traditional ministerial act.

However, because the courts have begun to review the activities of these various ministers, this kind of decision-making has been moved over to the ministerial side of the ledger, and a common law lawyer, who stopped reading decisions in 1970, would read that and think that the courts would not interfere. If he read everything between 1970 and 1980, he could say that the courts might well interfere on the basis that the minister has become a tribunal, in effect, that has the power to affect the rights of individuals.

In 1982, I would not be the least bit confident if I were trying to argue that that was a ministerial discretion that was untouchable by the courts. Under section 28, I think the courts would bend over backwards to say that this is a quasi-judicial power and then review it. If it is a quasi-judicial power, the lawyer might suggest that it be properly described and that it should be reviewed instead of having to squeeze something out of the section to enable the courts to review it.

[Traduction]

Pourquoi ne pas préciser la protection des renseignements dont il est question à l'article 33? De fait, c'est la seule protection nécessaire. Comme le dit le sénateur Roblin, il n'est besoin de protection que si les renseignements divulgués permettent l'identification d'une personne donnée. Je me demande, quant à moi, s'il est nécessaire d'identifier une personne ou une compagnie pour élaborer une politique, ou à d'autres fins de ce genre.

**Le président:** A mon avis, le paragraphe 36(2) ne va pas assez loin. Il ne fait que stipuler que, dans certaines circonstances, le Ministre peut aviser la personne ou la société et lui fournir une occasion raisonnable de faire ses doléances à l'égard de l'effet que pourrait avoir sur sa situation concurrentielle la divulgation de renseignements statistiques, d'information ou de documentation.

**Le sénateur Godfrey:** Je trouve également qu'il ne va pas assez loin, car je crois que la règle générale est, au Canada, qu'il n'est pas nécessaire de divulguer, par exemple, le traitement d'un cadre administratif. Cette divulgation ne doit pas être affaire de fantaisie. Il faut, je crois, plus ample examen de cette question. On peut alléguer que cela n'est pas dans l'intérêt public.

**M. Scott:** Monsieur le président, je vais commenter d'un point de vue juridique la question du sénateur Roblin. En vertu de l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale, ce tribunal est habilité à réexaminer les décisions des agences administratives, des tribunaux, et ainsi de suite, lorsqu'ils exercent des pouvoirs quasi judiciaires.

La Cour fédérale a, de fait, le pouvoir de restreindre l'action, projetée ou posée, ou d'exiger une autre audience. La Cour se fonde en cela sur les règles très anciennes de justice naturelle: l'audience a-t-elle été conduite avec équité; les conclusions sur la concurrence ont-elles été raisonnables?

Traditionnellement, les avocats de *common law* reconnaissent que, là où il y a une décision ministérielle purement administrative, c'est-à-dire: qui n'affecte pas les droits fondamentaux de l'individu, cette décision ne prête pas à réexamen par les tribunaux. C'est ainsi que l'on considère traditionnellement une décision ministérielle.

Cependant, étant donné que les tribunaux ont commencé à réexaminer les faits et gestes de ces divers ministres, ce genre de décision ministérielle est admise et un avocat de *common law*, ignorant les décisions prises après 1970, pourrait agir ainsi, sans, je crois, s'attendre à ce que les tribunaux s'interposent. Mais si ce même avocat connaissait tous les jugements rendus entre 1970 et 1980, il lui semblerait que les tribunaux peuvent intervenir, puisque le ministre est lui-même devenu un tribunal qui a le pouvoir d'affecter les droits des particuliers.

En 1982, je ne serais pas autrement surpris que cette discrétion ministérielle puisse être contestée par un tribunal. En vertu de l'article 28, le tribunal qualifierait volontiers ce pouvoir de quasi judiciaire et procéderait à son réexamen. Si c'est un pouvoir quasi judiciaire, l'homme de loi peut recommander qu'il soit délimité puis réexaminé, au lieu d'extraire une partie de l'article, pour habiliter le tribunal à procéder à son réexamen.



[Text]

If, for example, the Petroleum Monitoring Agency could make this decision, you can be sure that it would be reviewable by the courts. Traditionally, ministerial discretion is not reviewable. I think the courts are definitely leaning in the direction of taking up a power of review, whether it is specifically there or not, on the basis that natural justice demands it.

**Senator Godfrey:** It is very difficult to define what is quasi-judicial and what is administrative. If the merits are against the action taken, no doubt the courts would lean over and say it is quasi-judicial.

**Senator Roblin:** If we agree on the principle, why do we not put it in the bill?

**Senator Godfrey:** This comes under section 28 of the Federal Court Act.

**Mr. Scott:** I am saying that you would have to fight very hard and have a strong, imaginative judge who would be willing to say, "I am not impressed with this referral to the minister because, traditionally, that is ministerial discretion which will not be interfered with. I am not impressed with that. That, in effect, is a quasi-judicial act." That is an uphill struggle.

**Senator McIlraith:** You need a little bit of luck.

**The Chairman:** Anything further on this?

**Mr. Scott:** No, Mr. Chairman, not on that one. That essentially covers the aspects of the bill dealing with the monitoring agency.

As I have indicated, in this same bill, there are amendments to the Energy Supplies Emergency Act and to the Oil Substitution and Conservation Act. The latter has to do with incentives to increase the use of Alberta gas west of Alberta and something called MDIP, which can market development incentives as a result of the last round of negotiations with Alberta.

These amendments are, I am advised—and I have received them—relatively speaking, housekeeping amendments arising out of the last round of negotiations with Alberta.

**Senator Roblin:** I have a question, Mr. Chairman, regarding clause 49 of the energy monitoring bill. There is a wide power of spending given to the minister. What relation does that have to the financial appropriations by Parliament?

**Mr. Scott:** Clause 49 encompasses the amendments to the Oil Substitution and Conservation Act. That is the clause you are referring to, Senator Roblin?

**Senator Roblin:** That is the clause, and it deals with section 4.

**The Chairman:** This appears at page 16 of the bill.

**Senator Roblin:** Yes.

**Mr. Scott:** This represents an amendment to contemplate payments as opposed to mere guarantees, in effect, subject to Treasury Board directive. The minister may provide this finan-

[Traduction]

Si, par exemple, l'Agence de surveillance du secteur pétrolier pouvait rendre cette décision, soyez certains que sa décision prêterait à réexamen par les tribunaux. Traditionnellement, le pouvoir discrétionnaire du ministre ne prête pas à révision. Je crois que les tribunaux penchent nettement en faveur du pouvoir de révision, qu'il soit prescrit ou non, alléguant que la justice naturelle l'appelle.

**Le sénateur Godfrey:** Il est très difficile de définir ce qu'on entend par quasi judiciaire et par administratif. Si la décision cause des préjudices, le tribunal décidera sans doute qu'elle est quasi judiciaire.

**Le sénateur Roblin:** Si nous sommes d'accord sur le principe, pourquoi ne pas l'inclure dans le projet de loi?

**Le sénateur Godfrey:** Cette disposition se trouve à l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale.

**M. Scott:** Je dis, en somme, qu'il vous faudrait lutter énergiquement, et avoir un juge imaginatif qui consentirait à déclarer: «Ce renvoi au ministre ne m'impressionne pas parce que, traditionnellement, son pouvoir discrétionnaire ne doit pas être gêné. Cela ne m'impressionne nullement. La décision est, de fait, quasi judiciaire». Vous partez perdant.

**Le sénateur McIlraith:** Il faut un peu de chance.

**Le président:** Autre chose, sur ce rapport?

**M. Scott:** Non, monsieur le président. Nous avons vu les aspects essentiels du projet de loi portant sur l'Agence de surveillance.

Il y a, comme je l'ai dit, dans ce même projet de loi, des modifications apportées au projet de loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie et au projet de loi sur l'économie de pétrole et le remplacement du mazout. Ce dernier traite des encouragements propres à augmenter l'utilisation du gaz albertain, à l'ouest de l'Alberta et de ce qu'on appelle les incitations au développement des marchés, fruit des dernières négociations avec l'Alberta.

On m'informe—et je les ai étudiés—que ces amendements sont, relativement, des amendements administratifs découlant de la dernière série de négociations avec l'Alberta.

**Le sénateur Roblin:** J'aimerais poser une question, monsieur le président, au sujet de l'article 49 du projet de loi concernant la surveillance du secteur énergétique. On autorise le Ministre à faire de grandes dépenses. Quel rapport y a-t-il entre ce pouvoir de dépenser et les crédits votés par le Parlement?

**M. Scott:** L'article 49 se rapporte aux modifications apportées à la Loi sur l'économie de pétrole et le remplacement du mazout. Est-ce là l'article dont vous voulez parler, sénateur Roblin?

**Le sénateur Roblin:** Oui, et il porte sur l'article 4.

**Le président:** Il se trouve à la page 16 du projet de loi.

**Le sénateur Roblin:** Oui.

**M. Scott:** Il est question ici de fournir une assistance financière par voie de paiements plutôt qu'au moyen de simples garanties, sous réserve des directives du conseil du Trésor.



[Text]

cial assistance to enable institutions to construct or extend facilities, increase the sales of energy sources, etc.

As I understand it—and this is something we may have to find out from the department—this is intended to make a practical expansion of the minister's power in carrying out this act where, heretofore, all that could be done would be to guarantee loans.

**Senator Roblin:** I suppose my point is that it looks as though the minister has the power to spend money on his own motion without Parliament having any say in the matter.

**Mr. Scott:** That would appear to emerge from clause 50, which says:

In addition to the sums appropriated by Parliament for the purposes of this Act, the Minister may spend, for the purposes of this Act and in accordance with any agreement entered into between the Government of Canada and the government of a province relating to such purposes, sums paid to Canada by the province under such agreement.

That is a return, as I understand it, of payments made.

**Senator Roblin:** Yes, but that deals with provinces only. Clause 4, however, deals with any person, government or institution. I do not think that clause 50 has much relation to clause 49.

**Mr. Scott:** Senator Roblin, I cannot explain any further than I have done what it means. It is something that, presumably, we will have to ask the Energy, Mines and Resources people about as to its intent, and we will do so.

**Senator Godfrey:** I suppose it is some break by the Treasury Board, but I agree that that is a rather peculiar way to authorize it.

**Senator Roblin:** One would think that clause 4 would read "subject to appropriations made by Parliament," etc.

**The Chairman:** Senator Roblin, the only limitation would appear to be that it has to relate to energy sources other than oil. I suppose, then, that it would include coal and that the minister would be able to make payments to develop, increase the market facilities and so on.

**Senator Roblin:** It could relate to coal, uranium, electricity, nuclear power.

**Senator Molson:** Natural gas.

**Senator Roblin:** . . . you name it.

**Mr. Scott:** Senator Roblin, I am sure that I will be able to provide something more useful by way of explanation the next time I appear before the committee.

**The Chairman:** I suppose one reasonable question would be: How broadly are we enlarging the scope of the authority and responsibilities of the minister? One would have thought that oil and gas, if you put them together, would be quite a load to

[Traduction]

Le Ministre peut accorder cette assistance financière pour permettre aux institutions de construire ou de développer leurs institutions, augmenter la vente de sources énergétiques, et ainsi de suite.

Sauf erreur—et c'est une chose qu'il nous faudra peut-être demander au ministère—l'intention est d'étendre pratiquement les pouvoirs du Ministre, en vue de l'application du présent projet de loi, là où, jusqu'ici, il ne pouvait que garantir des prêts.

**Le sénateur Roblin:** Il m'apparaît que le Ministre est habilité à dépenser de l'argent de sa propre initiative, sans que le Parlement ait son mot à dire.

**M. Scott:** Ceci semblerait se dégager de l'article 50, qui se lit:

Outre les sommes que le Parlement affecte à l'application de la présente loi, le Ministre peut dépenser, pour l'application de la présente loi et en conformité avec toute entente conclue par le gouvernement du Canada et le gouvernement d'une province relativement à ladite fin les sommes que la province concernée a versées au Canada, aux termes de ladite entente.

Il s'agit, si je comprends bien, du remboursement de versements effectués.

**Le sénateur Roblin:** Oui, mais il ne s'agit que des provinces. L'article 4, cependant, se rapporte à toute personne, gouvernement ou établissement. Je ne crois pas que l'article 50 ait beaucoup de rapport avec l'article 49.

**M. Scott:** Sénateur Roblin, je ne saurais mieux vous renseigner sur ce point. C'est une question qu'il nous faudra probablement poser au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources.

**Le sénateur Godfrey:** Je suppose que c'est une décision du conseil du Trésor, mais c'est une drôle de façon de donner une autorisation.

**Le sénateur Roblin:** On s'attendrait à ce que l'article 4 se lise «conformément au crédit affecté par le Parlement», et ainsi de suite.

**Le président:** Sénateur Roblin, il semble qu'il n'y ait qu'une limitation aux dépenses et c'est lorsqu'elles se rapportent à des sources d'énergie autres que le pétrole. Je suppose que le charbon ferait partie de ces sources et que le ministre serait autorisé à effectuer des versements en vue du développement, de l'expansion des marchés, et ainsi de suite.

**Le sénateur Roblin:** Cela pourrait se rapporter au charbon, à l'uranium, à l'électricité, à l'énergie nucléaire . . .

**Le sénateur Molson:** Au gaz naturel.

**Le sénateur Roblin:** etc.

**M. Scott:** Sénateur Roblin, je suis certain que je pourrai mieux vous renseigner la prochaine fois que je comparaitrai.

**Le président:** On pourrait raisonnablement se demander: jusqu'à quel point étendons-nous les pouvoirs et responsabilités du ministre? On aurait cru que le pétrole et le gaz, pris ensemble, constitueraient un fardeau assez lourd pour le pro-

[Text]

deal with in the National Energy Program. However, if you are going to add sources other than oil, that leaves coal, nuclear sources and so on. I suppose that it really is not a question of law but, rather, a question of factual information as to what the conditions are under which this might be exercised and how important it is at this time before we have fully developed the other phases.

You have nothing further to add, have you, Mr. Scott?

**Mr. Scott:** I do not, on that point, sir. I have made a note of it, however.

**The Chairman:** We will see what other information we can obtain, and in due course we will hear from the departmental officials, including the minister.

**Senator McIlraith:** What is an "energy source"? It does not seem to be defined, does it?

**Mr. Scott:** I think it may be defined in that statute, which I do not have before me, but I will check that.

**The Chairman:** Perhaps we could move on to the next bill.

**Mr. Scott:** The next is Bill C-101, to amend the Petro-Canada Act. Here, I confess, there are a number of unanswered questions that will depend on ongoing inquiries that we are making with the department.

Essentially, these are amendments to the statute which establishes Petro-Canada. We are being advised that the first and principal object of this bill is to increase the authorized capital of the corporation from half a billion dollars to \$5.5 billion. More precisely, there is an increase in authorized capital, under this bill, of \$4.9 billion.

We are also told that it is unclear, under the existing Petro-Canada legislation, that, when the corporation borrows moneys, it is borrowing money on the credit of Her Majesty the Queen in right of Canada, i.e., the consolidated revenue fund, because the language used is "borrowing money on the credit of the corporation." This has apparently created administrative difficulties in providing closing documentation in borrowings, because it has been unclear to lenders exactly what the guarantee is.

There are also a number of changes here which are far from clear to us and which relate to moneys being appropriated for specified purposes. Apparently the EMR officials will provide us with their position on the ruling that the Speaker made about moneys appropriated by Parliament, which has in some way impeded their activities. That, essentially, is what we have been told by the department.

Having a quick look at the bill, clause 1 deals with the increase in the authorized capital. At the moment, the authorized capital is \$500 million in the form of 100 shares of \$5 million each. It has changed to five billion, five hundred million dollars, common shares having a par value of \$100,000, and 600,000 such shares are deemed to have been issued and paid for. The minister, in subscribing for common shares, can pay sums over and above the par value as prescribed by the Governor in Council.

[Traduction]

gramme énergétique national. Mais si vous devez y ajouter d'autres sources que celle du pétrole, il reste le charbon, l'énergie nucléaire, et ainsi de suite. Je suppose que ce n'est pas là véritablement une question de loi, mais plutôt une question de renseignements sur les modalités d'application de la loi et l'importance de cette question, avant de passer à autre chose.

Vous n'avez rien à ajouter, monsieur Scott?

**M. Scott:** Pas pour le moment, monsieur, mais j'ai pris une note à ce sujet.

**Le président:** Nous verrons quels autres renseignements nous pourrions obtenir; en temps opportun, nous entendrons d'ailleurs les dépositions des fonctionnaires, y compris le ministre.

**Le sénateur McIlraith:** Qu'est-ce qu'une source d'énergie? On ne semble pas l'avoir définie, n'est-ce pas?

**M. Scott:** Il se peut qu'on l'ait définie dans le projet de loi; je ne l'ai pas sous les yeux, mais je vérifierai.

**Le président:** Nous pourrions peut-être passer au projet de loi suivant.

**M. Scott:** C'est le projet de loi C-101, modifiant la Loi sur la société Petro-Canada. Je trouve ici nombre de questions en suspens qui attendront les réponses du ministère.

En somme, ces modifications portent sur la loi constituant la société Petro-Canada, dont le but premier est de porter le capital de cette société de un demi milliard de dollars à 5,5 milliards, soit une augmentation de capital, autorisée par ce bill, de 4,9 milliards.

On nous dit aussi qu'il n'est pas clair, dans la Loi actuelle sur la société Petro-Canada que, lorsque la société emprunte, elle emprunte au nom de Sa Majesté la Reine, c'est-à-dire le fonds du revenu consolidé, parce que le langage utilisé est «empruntant de l'argent garanti par la société». Cette mesure a apparemment suscité des difficultés administratives, car les prêteurs ignoraient en quoi consistait exactement cette garantie.

Il y a aussi nombre de modifications qui sont loin d'être claires pour nous et qui se rapportent aux sommes affectées à des fins précises. Les fonctionnaires de l'EMR nous diront ce qu'ils pensent de la décision que l'Orateur a rendue au sujet des sommes affectées par le Parlement, décision qui, dans certains cas, a gêné leur action. Voilà, en somme, ce que le ministère nous a dit.

L'article 1 du projet de loi, porte sur l'augmentation du capital autorisé, qui est en ce moment de 500 millions, sous forme de 100 actions de 5 millions chacune. Ce capital est porté à 5 milliards, soit 5 millions d'actions ordinaires d'une valeur au pair de 100 000 \$, dont 600 000 sont réputées avoir été émises et libérées. Le ministre, lorsqu'il souscrit des actions ordinaires, peut payer un prix excédant la valeur prescrite par le Gouverneur en conseil.



## [Text]

Clause 2 relates to the effect of the approval of guarantee commitments. This clause is new and says that:

Where the Governor in Council, on the recommendation of the Minister, the President of the Treasury Board and the Minister of Finance, has approved a commitment by the Corporation that is a guarantee by the Corporation, the approval constitutes the authority for the commitment and all expenditures by the Corporation that arise out of the guarantee.

We are told by officials that that is required to satisfy legal inquiry from persons with whom the corporation is doing business.

Clause 3 relates to the remuneration of directors.

**Senator Roblin:** Regarding clause 2, does that government approval constitute a letter of comfort or does it constitute a guarantee, or what is its status?

**Mr. Scott:** I read it to constitute a guarantee more than a letter of comfort, but, frankly, I do not understand the problem that is being addressed by that amendment. We have been told, however, that they will provide us with the information when they appear.

Clause 3 changes the manner of remuneration of directors. At the present time they are fixed by by-law of the corporation. The intent here is that the remuneration of the director shall be fixed by the governor in council.

Clause 4 is the one I spoke of before. While it is rather innocuous looking, this is in fact the clause that would change the power to borrow money upon the credit of the corporation to simply a power to borrow money, thereby removing what was seen as a limitation on the guarantee that was being made in respect of the activities of Petro-Canada by the various lenders.

**Senator Roblin:** I expect this is important because it affects the rate at which they could borrow, and that reflects on their competitive position in the industry, so that we should get that clear.

**Mr. Scott:** Correct.

Clause 6 contemplates capital advances, and it is said to be consequential on subsection (2), which is new. You will see, at the bottom of the page, that it says:

“(1.1) The amount outstanding of loans or preferred shares under subsection (1) shall not at any time exceed one billion dollars.”

That is a new provision limiting loans or preferred share obligations to \$1 billion.

Subclause (1), going back to it, provides that subject to that limit:

...on the recommendation of the Minister and the Minister of Finance, the Governor in Council may, when so requested by the Corporation, from time to time authorize the Minister of Finance to advance to the Corporation, out of the Consolidated Revenue Fund, amounts

## [Traduction]

L'article 2 est nouveau et il se rapporte aux effets de l'approbation des garanties. On y lit:

«(5.1) Lorsque le gouverneur en conseil, sur recommandation du Ministre, du président du conseil du Trésor et du ministre des Finances, a approuvé un engagement de la Corporation sous forme de garantie, cette approbation entérine l'engagement et toutes les dépenses faites par la Corporation suite à la garantie.»

Les fonctionnaires nous apprennent que cette condition est requise pour répondre aux demandes d'information légale de personnes avec qui la société transige.

L'article 3 se rapporte à la rémunération des directeurs.

**Le sénateur Roblin:** Au sujet de l'article 2 l'approbation du gouvernement constitue t-elle une lettre d'accord, une garantie, ou quoi?

**M. Scott:** J'y vois une garantie plutôt qu'un accord mais, franchement, je ne vois pas l'objet de cette modification. On nous a dit, cependant, qu'on nous communiquerait les renseignements en temps opportun.

L'article 3 modifie le mode de rémunération des directeurs. Actuellement, ces taux sont prescrits par le règlement de la société et l'on veut qu'ils le soient par le Gouverneur en conseil.

L'article 4 est celui dont je vous ai parlé plus tôt. Il semble peut être tout ordinaire, mais il n'en change pas moins le pouvoir d'emprunt, fondé sur le crédit de la société, en un pouvoir d'emprunt pur et simple, supprimant de ce fait ce qui était considéré comme une limite apportée à la garantie, et imposée aux activités de Petro-Canada par ses divers prêteurs.

**Le sénateur Roblin:** Cet article est sans doute important, puisqu'il affecte le taux auquel la société peut emprunter et reflète sa situation concurrentielle dans l'industrie; nous devons donc être fixés à ce sujet.

**M. Scott:** C'est exact.

L'article 6 porte sur les avances de capitaux, et on dit qu'il découle par voie de conséquence du paragraphe 6(2), qui est un nouveau paragraphe. Vous pouvez voir, au bas de la page, ce qu'il dit:

«(1.1) Le montant non remboursé au titre des emprunts ou des actions privilégiées visés au paragraphe (1) ne doit jamais dépasser la somme de un milliard de dollars.»

C'est une nouvelle disposition qui limite à un milliard les emprunts ou les actions privilégiées.

Pour revenir au paragraphe (1), il stipule que, conformément à cette limite:

...sur la recommandation du Ministre et du ministre des Finances, le gouverneur en conseil peut, lorsque la Corporation le demande, autoriser le ministre des Finances à consentir à la Corporation des avances, sur le fonds du revenu consolidé



[Text]

It is my understanding that the intent here is to enable the corporation to secure capital advances from the Consolidated Revenue Fund up to that limit, set out in subclause 1.1.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, is the effect of that to increase the capital of this organization by another billion dollars? That is the effect of that, is it not? Common shares at \$4.9 billion, and now they can get another \$1 billion either as a government loan, or by the government buying preferred shares.

**Mr. Scott:** That is correct.

**Senator Roblin:** So, really, the capital requirement provision is higher.

**Mr. Scott:** Yes.

Then we come to clause 8. This has to do with funding and appropriations. It provides that under section 24:

"24. Additional sums required for the purposes of the undertaking of the Corporation shall be paid out of moneys appropriated by Parliament for those purposes.

Then there is a reference, in 24.1, to Canadian public ownership investment, where an amount from the Consolidated Revenue Fund charged to the Canadian ownership account, established under Energy, Mines and Resources vote 5c of Appropriation Act no. 4, 1980-81:

... is invested in shares, debentures, bonds or other evidences of indebtedness of the Corporation to enable it or its subsidiary to acquire shares or property in order to increase Canadian public ownership of the oil and gas industry in Canada or to repay loans or expenses incurred for that purpose, the Corporation shall, at the direction of the Minister,

(a) issue in the name of the Minister in consideration for such investment common shares of the Corporation ...

**Senator McIlraith:** What is the significance in that subclause (b) of the phrase, "in the name of the Minister"?

**Mr. Scott:** Well, the minister is the custodian of the shares, I gather, from time to time.

Now subclause (2):

(2) The authorized capital of the Corporation is increased by the amount of any common shares issued pursuant to this section.

That sounds to me like increasing the authorized capital beyond what is contemplated by this \$5.5 billion, but I shall make inquiries about it.

**Senator Roblin:** It looks open ended.

**Mr. Scott:** Yes. So that is something I would hope to have more information on on the next occasion.

We now come to clause 9. This relates to the sale of Panarctic Oils, held by the Crown, and it contemplates a

[Traduction]

L'intention est ici, je crois, de permettre à la Corporation d'obtenir des avances sur le fonds du revenu consolidé, dans les limites fixées au paragraphe 1.1.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, cette disposition vise-t-elle à ajouter au capital de cet organisme un autre milliard de dollars? C'est cela, n'est-ce pas? Des actions ordinaires pour une valeur de \$4.9 milliards, et, maintenant, la possibilité d'obtenir un autre milliard, soit sous forme de prêts du gouvernement, soit par l'achat, par ce même gouvernement, d'actions privilégiées.

**M. Scott:** C'est exact.

**Le sénateur Roblin:** De sorte que la masse de capitaux est plus élevée.

**M. Scott:** Oui.

Nous arrivons ensuite à l'article 8, qui se rapporte au financement et à l'affectation de crédits. L'article 24 stipule:

Les sommes additionnelles nécessaires à l'entreprise de la Corporation sont versées sur les deniers que le Parlement affecte à cette fin.

On parle ensuite, au paragraphe 24.1, du compte d'accroissement du taux de propriété canadienne, en vertu duquel une somme provenant du fonds du revenu consolidé est imputée au compte d'accroissement du taux de propriété canadienne, établi sous le régime du crédit 5c (Énergie, Mines et Ressources) de la Loi n° 4, de 1980-1981, portant affectation de crédit:

... est investi dans des actions, des débentures, des obligations ou d'autres titres de créance de la Corporation pour lui permettre ou permettre à ses filiales d'acquérir des actions ou des biens en vue d'accroître le taux de participation canadienne publique au sein de l'industrie du gaz et du pétrole au Canada, ou de rembourser des emprunts ou des frais faits à cette fin, la Corporation émet, suivant les instructions du Ministre et en son nom, en considération dudit investissement,

a) des actions ordinaires de la Corporation ...

**Le sénateur McIlraith:** Quelle est, à l'alinéa 24.1(1)b), la signification de l'expression: «au nom du ministre»?

**M. Scott:** C'est-à-dire que le Ministre est, si j'ai bien compris, gardien des actions, de temps à autres.

Passons au paragraphe (2):

(2) Le capital autorisé de la Corporation augmente du montant des actions ordinaires émises conformément au présent article.

Il me semble qu'on augmente ainsi au-delà de 5,5 milliards le capital autorisé, mais je vais me renseigner à ce sujet.

**Le sénateur Roblin:** Cette augmentation semble indéterminée.

**M. Scott:** Oui. C'est un point sur lequel j'espère être mieux renseigné la prochaine fois.

L'article 9 se rapporte à la vente de Panarctic Oils Ltd., propriété de la Couronne, et on entend apporter des modifica-

## [Text]

change to provide that the valuation of shares shall be effected by the governor in council rather than fixed at \$5 million, which was what was to be found in the old section 25, which read:

"25. (1) The Governor in Council may sell or cause to be sold to the Corporation, at such fair and reasonable price as may be agreed upon by the Governor in Council and the Corporation, the whole or any part of the capital stock of Panarctic Oils Ltd. held by the Crown, and the Corporation may, in full or partial payment therefor, issue at par common shares of the par value of five million dollars each to the Crown."

This is a change that contemplates that the consideration may be such an amount as may be prescribed by the governor in Council.

Lastly, clause 10, which is described as dealing with transitional appropriations. This contemplates the payment to the corporation therein set out, or funding through the minister to Petro-Canada, out of the consolidated revenue fund of those sums of money for those activities, Canertech, Imperial Oil Limited, and the Cold Lake project.

**The Chairman:** We may want some factual statement on clause 10.

**Mr. Scott:** Yes. That is on the list of things to get. I am sure that when Mr. Elcock and his people are here we can get it from them, as well.

**Senator Manning:** I would like to refer to clause 1 again for a moment. The par value of the common shares is fixed at \$100,000, and the proposed subsection (2) says that the minister may, in subscribing

... pay out of the Consolidated Revenue Fund such amount in addition to the par value thereof as the Governor in Council may from time to time prescribe ...

What is the point of that? After all, all this is is a mechanism to transfer public money to the corporation. Using the yardstick of \$100,000 per share, for convenience sake, what would be the reason for the minister paying some figure other than the—

**Mr. Scott:** It may relate to the market value of the shares.

**Senator Manning:** But they are not on the market, so that does not apply.

**Mr. Scott:** No. I realize that. Well, some other value, apart from par value, as a method of appropriating sums of money that are a more direct reflection of the actual value of the undertaking of the corporation. I do not have an answer from the department on that.

**Senator Manning:** It does not provide for paying less than par value. It provides for more; so it can hardly be a mechanism to just relate the value of the shares to the assets of the corporation. In that case it would have to work both ways.

## [Traduction]

tions pour que le gouverneur en conseil fixe la valeur nominale des actions plutôt que d'en établir la valeur à 5 millions de dollars, comme le stipulait l'ancien article 25 qui se lisait:

25. (1) Le gouverneur en conseil peut vendre ou faire vendre à la Corporation, au prix juste et raisonnable dont conviennent le gouverneur en conseil et la Corporation, la totalité ou une partie des actions du capital-actions de la Panarctic Oils Ltd. détenues par la Couronne et la Corporation peut payer la totalité ou une partie du prix de ces actions en émettant au pair, au nom de la Couronne, des actions ordinaires d'une valeur au pair de cinq millions de dollars chacune.

Avec cette modification, le montant pourra être prescrit par le gouverneur en conseil.

Enfin, l'article 10, qui traite des avances transitoires, et en vertu duquel il sera versé à la corporation ou financé par le ministre des Finances, à la société Petro-Canada, sur le fonds du revenu consolidé, les sommes utilisées par la Canertech Inc, la société Imperial Oil et le projet Cold Lake.

**Le président:** Nous aimerions un exposé plus détaillé de l'article 10.

**M. Scott:** Oui. Je l'ai inscrit sur la liste des renseignements à obtenir. Je suis sûr que nous pourrions l'obtenir aussi de M. Elcock et de ses fonctionnaires, lorsqu'ils comparaitront.

**Le sénateur Manning:** Je voudrais revenir à l'article 1. La valeur au pair des actions ordinaires est fixée à 100 000 \$, et le paragraphe (2) projeté stipule que le Ministre peut, lorsqu'il souscrit ces actions,

... payer sur le Fonds du revenu consolidé, en sus de la valeur au pair des actions qu'il souscrit, la somme additionnelle que le gouverneur en conseil prescrit à cet égard ...

Quelle est l'utilité de cette mesure? Après tout, cela constitue, dans l'ensemble, un moyen de transférer des deniers publics à la corporation. Si l'on dit que chaque action vaut 100 000 dollars, pour simplifier les choses, pourquoi le ministre verserait-il une somme autre que ...

**M. Scott:** Il s'agit peut-être de la valeur marchande des actions.

**Le sénateur Manning:** Mais ces actions ne sont pas sur le marché, cette possibilité n'existe donc pas.

**M. Scott:** Non. D'accord. Donc, quelque autre valeur, à part la valeur au pair, correspondant mieux à la valeur réelle des actions de la corporation. Je n'ai pas, sur ce point, de réponse du ministère.

**Le sénateur Manning:** Il n'est pas question d'un prix moindre que la valeur au pair, mais supérieur. Ce moyen n'a donc pas pour but d'ajuster la valeur des actions à l'actif de la corporation, car il faudrait alors que le mécanisme joue dans les deux sens.



[Text]

**Senator Flynn:** Why not only one share at \$5.5 billion?

**Senator Manning:** I imagine that is because they only want to take up part of it at a time. It is not a lump sum payment of \$5.5 billion.

**Senator Flynn:** Well, it could be. It would be interesting to find out. \$100,000 does not really give an answer to that question.

**Mr. Scott:** The old section had a smaller overall par value, but in larger monetary units. Presumably for reasons that we will hear about, that was not practical from the point of view of Petro-Canada.

**Senator Flynn:** They want to dispose of these shares one way or the other. I would need—I say this jokingly, perhaps—\$5.5 billion, except for the reason given by Senator Manning, that they want to subscribe gradually; but at \$100,000 that is not really an answer to the problem.

**Senator Lang:** Is there any corporate reason for considering Petro-Canada as a corporation rather than just as an agency of the department?

**Mr. Scott:** Well, if I tried to answer that I would only be saying what I have read about it; but the object of the exercise was to place a corporation in the field in competition with the industry. Curiously, when we come to the amendments to the Energy, Mines and Resources Act, you will see that there is under this bill the power to incorporate further crown agencies; but it is specifically contemplated that they will be crown corporations in the conventional sense.

**Senator Flynn:** What is the conventional sense? I am serious about that. The Financial Administration Act has scheduled (b), (c) and (d) which give three classes of crown corporations. I would suggest that there should not be direct intervention by the government.

**Mr. Scott:** I have always found a way to determine what is the extent of crown involvement. It is whom do you sue? Under the proposed new corporation, you would sue the Queen.

**Senator Flynn:** I do not think so.

**Mr. Scott:** I am not talking about Petro-Canada.

**Senator Flynn:** Although many of these corporations are described as agents of Her Majesty, when it comes to the time to take action, you sue them directly—not the government, the Queen or the minister, but the corporation itself. It operates entirely in the area outside of the government.

**Mr. Scott:** That's right, I am looking for a moment at the amendments, the last on the list for this morning, to the Department of Energy, Mines and Resources Act, which is Bill C-102. The department is speaking of:

6.(a) procure the incorporation of a corporation under the Canada Business Corporations Act, and

(b) acquire all of the issued shares of any corporation incorporated or continued under that Act . . .

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Pourquoi pas une seule action à 5,5 milliards?

**Le sénateur Manning:** Je suppose que c'est parce qu'ils n'en veulent prendre qu'une partie à la fois. Ce n'est pas un montant global de 5,5 milliards.

**Le sénateur Flynn:** Ce pourrait l'être. Il serait intéressant de se renseigner sur ce point. Le montant de 100 000 dollars ne constitue pas une réponse à cette question.

**M. Scott:** L'ancien article prescrivait une valeur au pair moindre, mais s'exprimait en unités monétaires plus élevées. On nous apprendra sans doute que Petro-Canada ne trouvait pas pratique d'agir de la sorte.

**Le sénateur Flynn:** Ils veulent vendre ces actions, d'une façon ou d'une autre. Il faudrait-je plaisante—5,5 milliards, sauf pour la raison donnée par le sénateur Manning, qu'ils veulent souscrire progressivement; mais à raison de 100 000 dollars l'action, le problème ne se trouve pas vraiment résolu.

**Le sénateur Lang:** Y a-t-il lieu de considérer Petro-Canada comme une corporation, ou comme une simple agence du ministère?

**M. Scott:** Si j'essayais de répondre à cette question, je ne ferais que vous rapporter ce que j'en ait lu: le but était de créer une corporation qui concurrencerait l'industrie. Lorsque nous en arriverons aux modifications apportées à la loi sur le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, vous constaterez avec intérêt qu'il est possible de constituer en société d'autres agences de la Couronne; mais il est entendu qu'elles seront des sociétés de la Couronne, au sens classique.

**Le sénateur Flynn:** Qu'entend-t-on par l'expression: au sens classique? Je suis sérieux. La Loi sur l'administration financière comporte trois catégories de sociétés de la Couronne. Je préférerais que le gouvernement n'intervienne pas.

**M. Scott:** J'ai toujours été en mesure de déterminer dans quelle mesure la Couronne est engagée: il s'agit, tout simplement, de trouver la personne contre laquelle intenter des poursuites. Avec cette nouvelle société, on poursuit la Reine.

**Le sénateur Flynn:** Je ne crois pas.

**M. Scott:** Je ne parle pas de Petro-Canada.

**Le sénateur Flynn:** Bien que nombre de ces sociétés soient qualifiées d'agences de la Couronne, c'est contre elles que vous intentez une action, et non contre le gouvernement, la Reine ou le ministre. Ces agences sont tout à fait indépendantes du gouvernement.

**M. Scott:** C'est exact, je regarde en ce moment les dernières modifications, que nous étudierons ce matin, apportées à la Loi sur le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, c'est-à-dire le projet de loi C-102. Au paragraphe 6(1), le ministère y parle de:

a) promouvoir la constitution de sociétés en vertu de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes, et

b) acquérir les actions émises de sociétés régies par cette loi,



## [Text]

Then the corporation is described as being under the direction of the minister:

... and the shares of such corporation shall be owned or held by the Minister in trust for Her Majesty in right of Canada.

(3) a corporation is for all purposes an agent of Her Majesty and its powers may be exercised only as an agent of her Majesty.

**Senator Flynn:** But you find that in practically every piece of legislation incorporating a crown corporation. They always use that terminology.

**Mr. Scott:** So, in fact, that tells us nothing about which of the various categories—

**Senator Flynn:** It really does not tell us much even by saying "agent", because most of the time they operate outside the authority of the government or the minister.

**Mr. Scott:** Dealing with Senator Lang's question, the object of the exercise was to Canadianize the exercise in the energy fields, and the only fair way to do it was to force the government to behave in the marketplace in roughly the same way as the competition.

**Senator Flynn:** It is like Air Canada or the CNR.

**Mr. Scott:** In any event, those are the changes to the Petro-Canada Act.

**Senator Roblin:** They are asking for an increase in the capitalization from \$600,000 to \$6.5 billion. Have they given you a budget or schedule or rationale for those changes, as to why they need that increase?

**Mr. Scott:** I assume it is all tied to the acquisitions they have been making. They have not given me any breakdown or any budget or projection.

**Senator Roblin:** Perhaps we could ask them for some justification for this elevenfold increase in the capitalization. There may be good reasons for it.

**Senator Lang:** They may be thinking about buying Dome!

**Mr. Scott:** The last bill that we were to deal with this morning is Bill C-102, the Department of Energy, Mines and Resources Act. From our conversations with departmental officials, we understand that the bill is intended to permit the minister to establish further crown corporations for very generalized purposes that are set out in the clauses, such as exploration, conservation, activity in the energy field. It is said that this aspect of the package of legislation is part of the National Energy Program, and, as I understand it—and no doubt I am oversimplifying it—the federal government anticipates receiving substantial sums of money as a result of its ownership or participatory interest in the Canada lands, and to have Petro-Canada carry the full burden of investing and capitalizing on those funds is not practical. Therefore they wish to have the capacity to establish other crown corporations, to function either as in Petro-Canada, in the exploration and marketing, and so on, or in some other aspects of the National Energy Program.

## [Traduction]

Puis on y décrit la société comme relevant de la compétence du ministre:

leurs actions appartiennent à celui-ci ou sont détenues par lui en fidéi-commis pour Sa Majesté du chef du Canada.

(3) Ces sociétés sont, à toutes fins, mandataires de Sa Majesté et ne peuvent exercer qu'à ce titre les pouvoirs dont elles sont investies.

**Le sénateur Flynn:** Mais ces dispositions se trouvent dans presque toutes les mesures législatives constituant une société de la Couronne. Cette terminologie est de règle.

**M. Scott:** Nous ne sommes donc pas plus renseignés quant aux diverses catégories...

**Le sénateur Flynn:** Nous ne sommes guère plus avancés en parlant de «mandataire» parce que, la plupart du temps, ces agences sont indépendantes du gouvernement ou du ministre.

**M. Scott:** Pour en revenir à la question du sénateur Lang, l'objet est ici de canadianniser le secteur énergétique et la seule façon équitable de le faire est de contraindre le gouvernement à se comporter sur le marché de façon analogue aux concurrents.

**Le sénateur Flynn:** C'est comme Air Canada ou le CN.

**M. Scott:** De toute façon, ce sont là les modifications à la loi sur la société Petro-Canada.

**Le sénateur Roblin:** On nous demande d'augmenter les capitaux de 600 000 dollars à 6,5 milliards. Vous a-t-on remis un budget, vous a-t-on donné une raison, justifiant ces modifications?

**M. Scott:** Tout cela se rattache, je crois, aux acquisitions qu'ils ont faites. Ils n'ont remis aucun budget, aucune prévision, aucun détail.

**Le sénateur Roblin:** Nous pourrions peut-être leur demander de justifier cette demande de capitaux onze fois plus élevée. Ils ont peut-être de bonnes raisons de la demander.

**Le sénateur Lang:** Peut-être songent-ils à acheter la société Dome!

**M. Scott:** Le projet de loi C-102, c'est-à-dire le dernier que nous étudierons ce matin, s'intitule: loi modifiant la Loi sur le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Nous savons, par les entretiens que nous avons eus avec les fonctionnaires du ministère, que ce projet de loi autorise le ministère à établir d'autres sociétés de la Couronne, en vue d'objectifs assez généraux qui sont exposés dans les articles suivants, comme la prospection, l'économie de l'énergie et les activités du secteur énergétique en général. On dit que cet aspect de l'ensemble de ces projets de loi fait partie du programme d'énergie nationale et, si j'ai bien compris—nul doute que je simplifie à outrance—le gouvernement fédéral espère retirer des sommes substantielles de sa participation dans les Terres du Canada; il n'aurait pas été pratique de laisser entièrement à la société Petro-Canada le soin d'investir ces sommes et de les faire fructifier. On veut donc être habilité à établir d'autres sociétés de la Couronne, qui fonctionneront comme Petro-Canada, dans le secteur de la prospection et de la commerciali-

[Text]

So, in effect, this is intended to enable the minister to have an inventory, as it were, of corporate vehicles to work with in utilizing the capital that will be available as part of the National Energy Program. The definition referred to by Senator McIlraith becomes important as this is the source of considerable revenue to the federal government. These, of course, include the offshore lands and any lands, the mineral rights of which are owned by the Crown in right of Canada in the Yukon and Northwest Territories, and so on.

So we are being told basically that in connection with the acquisitions in the oil and gas industry, the government is an interested buyer and it may require a vehicle to effect those acquisitions. Thus it wants to have the statutory power now, so it will not be caught short.

I do not think there is anything very startling about the clauses. I started to refer to them in reply to an earlier question. Clause 1 contemplates that the minister can, with the approval of the Governor in Council:

(a) procure the incorporation of a corporation under the Canada Business Corporations Act, and

(b) acquire all of the issued shares of any corporation incorporated or continued under that Act.

So it can incorporate a company or purchase another company. Then, in section 6 of clause 1 there is reference to the purposes. It says:

to exercise and perform as a corporation acting on behalf of the Minister one or more of the following activities—

And it mentions exploration, production, research, acquisition of shares or assets of any other organization, and so on. Then there is reference to control of shares in the minister, the agency of Her Majesty, the power to enter into contracts, and so on.

Basically that is all that is in the bill, except for the negative resolution provision. I believe that in the bill I am looking at, which has printed on the front "First Reading, April 5, 1982", the language of the negative resolution has been changed. I do not have a copy of it, but we have ordered a copy. At the risk of oversimplification, we were told that it was changed in the other place to cover two complaints about the negative resolution as it was drawn. The first complaint was with respect to what would happen if the house dissolved or prorogued during the time limits that effectively function in the negative resolution process so that one of these corporations in the form of an Order in Council would get by, notwithstanding the fact that there was a negative resolution in one or other of the houses because of dissolution in the interim. The other concern alleged to have been expressed was that there was a bottom line authority in the Senate under the negative resolution provision, as drafted in here, to come to a conclusion in this matter contrary to that of the house.

I will have to get the wording of the amendment for you. I hope I will have it tomorrow. It can then be determined in what respects it differs from the wording here, with which I am sure you are all familiar. It has to do with the process, the

[Traduction]

sation et ainsi de suite, ou encore, comme d'autres parties constituantes du programme énergétique national.

On y propose donc, en somme, de dresser une liste des sociétés sur lesquelles on pourrait compter pour utiliser les capitaux disponibles, en vertu dudit programme. La définition dont a parlé le sénateur McIlraith devient importante, car le gouvernement fédéral trouve ici une source de revenus considérable. Au nombre de ces sociétés, il faut compter, sans doute, les exploitations au large et sur le territoire, dont les droits minéraux qui sont propriété de la Couronne, et qui sont situées au Yukon et dans les Territoires du nord-ouest, etc.

Nous apprenons que le gouvernement cherche à acheter des actions dans ces sociétés de pétrole et de gaz et qu'il lui faudra pour cela le pouvoir d'établir les sociétés de la Couronne qui lui sembleront nécessaires.

Il n'y a, je crois, rien de bien étonnant dans ces articles. J'ai commencé à en dire un mot plus tôt, quand j'ai répondu à une question. L'article 1 stipule que le ministre peut, sur approbation du gouverneur en conseil;

a) promouvoir la constitution de sociétés en vertu de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes, et

b) acquérir les actions émises de sociétés régies par cette loi.

Il peut donc constituer ou acheter une société. Le paragraphe 1 de l'article 6 en expose les buts:

pour qu'elles exercent, à titre de sociétés agissant en son nom, une ou plusieurs des activités suivantes...

Et l'on y parle de prospection, de production, de recherche, d'acquisition d'actions ou de biens de toute autre entreprise, et ainsi de suite. Puis on parle du contrôle des actions exercé par le Ministre, ou détenues par lui en fidéicommiss pour Sa Majesté, du pouvoir de conclure des contrats, etc.

En somme, voilà l'essentiel du projet de loi, exception faite de la disposition sur la résolution négative. Dans le projet de loi que j'ai sous les yeux et qui porte en première page «première lecture, 5 avril 1982», le libellé de la résolution négative a été modifié. Je n'en ai pas d'exemplaire, mais j'en ai demandé un. Au risque de simplifier à l'excès, on nous a dit qu'il avait été modifié dans l'autre endroit pour parer à deux plaintes reçues à propos du texte original. Premier reproche: qu'arriverait-il si la Chambre s'ajournait ou prolongeait la session, au cours du délai effectif dans la résolution négative, de sorte que l'une de ces sociétés, sous forme de décret en conseil, serait constituée, malgré une résolution négative adoptée dans l'une ou l'autre des Chambres, qui serait dissoute entre temps. Deuxièmement, on prétendait que la disposition sur la résolution négative attribuait au Sénat l'autorité finale qui l'habilitait à aboutir, dans ce domaine, à une conclusion contraire à celle de la Chambre.

J'espère obtenir le texte de cette modification et nous verrons alors en quoi elle diffère du présent libellé, qui se rapporte à la procédure, au nombre de noms, à la durée maximale du débat et ainsi de suite. Mais avant que le



[Text]

number of names and a limit on the period of debate, et cetera. Before, in the context of this statute, the minister could incorporate such a company, there would be an opportunity, in effect, for Parliament to determine whether or not this was appropriate in the public interest.

**Senator Manning:** Could you enlarge just a little on the reasons why the powers of this company cannot be exercised under Petro-Canada? Why is there a necessity to have two corporate entities?

**Mr. Scott:** I understand, really, that it is that Petro-Canada is going to get too big. That is what I am being told, not by any policy people but by the people who have had a hand more in the development of the language here. They are giving me second-hand information, presumably, but it sounds to me like there is a desire to have the potential to function in a way different from merely that of one giant corporation which is becoming larger all the time. As is apparent from the National Energy Policy and the minister's statements, the government is always a potential buyer in the energy field.

I am sorry, Senator Manning, that I cannot really help you any further than that.

**Senator Flynn:** Under the Petro-Canada Act has this corporation the power to create subsidiary corporations? For instance, Air Canada has that power subject to the approval of the Governor in Council.

**Mr. Scott:** I don't know the answer to that. I would assume not, if the purpose of the bill is what I think it is.

**Senator Flynn:** Here they are proceeding in a different way, if they do have that power. Air Canada has the power subject to the approval of the Governor in Council, whereas here it would be with the minister acting independently of Petro-Canada.

**Mr. Scott:** Right.

**Senator Buckwold:** Can you find out if Petro-Canada could also invest in these corporations along with the government itself?

**Senator Roblin:** I believe it can do so, if it has sufficient stock to pay for it.

**Senator Buckwold:** If they can do that, then I don't know why they need this.

**Senator Manning:** Is there any significance attaching to the request for authority for this new corporation and the decision to back out of CDC or selling the assets of CDC? Is this taking the place of CDC?

**Mr. Scott:** I don't know the answer to that question, Senator Manning. I will find out.

**Senator Buckwold:** I think the answer is that it is a coincidence, because this legislation was prepared long before they contemplated selling the assets of CDC.

Is the only way the government can finance these new corporations by using revenue from Canada lands, or can the government use general revenues, if it wants to?

[Traduction]

ministre puisse constituer une telle société, la loi stipulait autrefois que le Parlement aurait l'occasion de décider si cette constitution en société était dans l'intérêt public.

**Le sénateur Manning:** Pouvez-vous nous expliquer, de manière un peu plus détaillée, pourquoi les pouvoirs de cette société ne sauraient être exercés par Petro-Canada? Pourquoi faut-il qu'il y ait deux sociétés?

**M. Scott:** C'est que, si j'ai bien compris, Petro-Canada va devenir trop importante. C'est ce que j'ai appris, non pas des gens préposés à l'élaboration des politiques mais des rédacteurs de la loi. Mais ce renseignement provient d'une source indirecte; on voudrait, je crois, exploiter un potentiel différent de celui qui présente une société géante, qui ne fait que s'agrandir chaque jour. Comme il est manifeste, d'après la politique énergétique nationale et les déclarations du ministre, le gouvernement est toujours disposé à acheter dans le domaine énergétique.

Je regrette, sénateur Manning, de ne pouvoir mieux vous renseigner sur ce point.

**Le sénateur Flynn:** La société Petro-Canada peut-elle, de par la loi, créer des filiales? Par exemple, Air-Canada le peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil.

**M. Scott:** Je l'ignore. Je croirais qu'elle ne peut, si je ne fais erreur sur l'objectif du projet de loi.

**Le sénateur Flynn:** Si la société a ce pouvoir, on procède ici de façon différente. Air Canada est habilitée, avec l'approbation du gouverneur en conseil, tandis qu'ici, le ministre agirait indépendamment de Petro-Canada.

**M. Scott:** C'est juste.

**Le sénateur Buckwold:** Voyez-donc, pour nous, si Petro-Canada peut aussi investir dans ces sociétés, en même temps que le gouvernement?

**Le sénateur Roblin:** Je crois qu'elle le peut, si elle a suffisamment d'argent.

**Le sénateur Buckwold:** Si elle le peut, qu'avons-nous besoin de ce projet de loi.

**Le sénateur Manning:** Quelle signification faut-il donner à l'autorité demandée pour cette nouvelle société, à la décision de se retirer de la CDC, ou de vendre les actions de la CDC? Cette société supplante-t-elle la CDC?

**M. Scott:** Je ne sais que répondre à votre question, sénateur Manning. Je vais me renseigner.

**Le sénateur Buckwold:** Il faut y voir, je crois, une coïncidence, parce que cette mesure législative a été préparée longtemps avant qu'on projette de vendre la CDC.

La seule façon pour le gouvernement de financer ces nouvelles sociétés est-elle de recourir aux revenus de Terres du Canada ou peut-il puiser, s'il le veut, dans ses recettes en général?



[Text]

**Mr. Scott:** I understood that it was appropriations by Parliament and other revenues.

**Senator Buckwold:** There is no limitation then.

**Mr. Scott:** Except for the parliamentary limitation.

**Senator Buckwold:** They are not restricted.

**Mr. Scott:** No. My reference to Canada lands had to do with the fact that it is anticipated that there will be substantial sums of money generated in due course from the exploitation of Canada lands, and vehicles were anticipated as being required for investment purposes.

**Senator Buckwold:** In that case it will be some years before you get any new corporations, if that is the only method.

**Senator McIlraith:** When we were dealing with Canada lands legislation some time ago I believe there was a reference to the possible need for new separate corporations into which could be funnelled the revenues from the 25 per cent acquisition by the Crown under the Canada lands development. Somewhere in the evidence there was a relatively casual reference to that.

**Senator Flynn:** I believe it was mentioned that it would not necessarily be Petro-Canada that would take the 25 per cent. It could be disposed of in other ways.

**Senator McIlraith:** Yes.

**Senator Flynn:** It may be through this kind of corporation rather than directly by the department.

**Mr. Scott:** To answer your earlier question, senator, there must be a power in Petro-Canada at least to acquire subsidiaries. Your question relates to whether they can create their own subsidiaries, but they must at least be able to acquire subsidiaries, and probably create subsidiaries, because Canertech Inc. is a subsidiary of Petro-Canada.

**Senator Flynn:** Are they in exactly the same field?

**Mr. Scott:** I don't know much about Canertech, except that I believe it is an energy alternatives activity.

**Senator Roblin:** What about PetroCan International? Is that a separate corporation or a subsidiary?

**Mr. Scott:** I am sure that that would be a subsidiary.

**Senator Roblin:** If it is a subsidiary, it is in the same line of business.

**Mr. Scott:** Mr. Chairman, subject to obtaining the negative resolution for you, that is really the end of the information I have to offer.

**The Chairman:** It is also the end of the morning's work. We will meet tomorrow morning at 9.30 to deal with the rest of the energy bills.

The committee adjourned.

[Traduction]

**M. Scott:** J'ai cru comprendre qu'il s'agissait d'affectation de crédits par le Parlement et d'autres revenus.

**Le sénateur Buckwold:** Il n'y a donc aucune limite.

**M. Scott:** Sauf celle imposée par le Parlement.

**Le sénateur Buckwold:** Qui, lui, n'est pas limité.

**M. Scott:** Non. J'ai fait allusion aux Terres du Canada, parce qu'on prévoit retirer des sommes substantielles de leur exploitation, et l'on cherche aussi des moyens d'effectuer les investissements nécessaires.

**Le sénateur Buckwold:** S'il n'y a pas d'autres moyens, il vous faudra quelques années avant d'obtenir de nouvelles sociétés.

**Le sénateur McIlraith:** Lorsque nous avons parlé, il y a un moment, de la mesure législative sur les Terres du Canada, il était question du besoin possible de nouvelles sociétés distinctes, qui pourraient se charger des 25 p. 100 de participation de la Couronne, en vertu du développement des terres canadiennes. Il y a, quelque part dans les témoignages, une allusion relativement discrète à cet effet.

**Le sénateur Flynn:** On a dit, je crois, que ce ne serait pas nécessairement Petro-Canada qui se chargerait de ces 25 p. 100. Il serait possible d'en disposer autrement.

**Le sénateur McIlraith:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** On pourrait recourir à ce genre de société plutôt qu'au ministère, directement.

**M. Scott:** Pour répondre à la question que vous avez posée plus tôt, sénateur, il faut que Petro-Canada soit, au moins, autorisée à faire l'acquisition de filiales. Vous vous demandez si la société peut ou non créer ses propres filiales, mais elle doit, au moins, être autorisée à en faire l'acquisition, et peut-être à les créer, car Canertech Inc. est une filiale de Petro-Canada.

**Le sénateur Flynn:** Ces deux sociétés travaillent-elles exactement dans le même domaine?

**M. Scott:** Je ne sais pas grand-chose de Canertech, sauf c'est une société qui s'occupe de solutions énergétiques de rechange.

**Le sénateur Roblin:** Et PetroCan International? Est-ce une société distincte ou une filiale?

**M. Scott:** C'est, j'en suis sûr, une filiale.

**Le sénateur Roblin:** Si c'est une filiale, elle travaille dans le même domaine.

**M. Scott:** Monsieur le Président, sauf pour le texte de la résolution négative qu'il nous faut obtenir, je n'ai plus d'autres informations à vous donner.

**Le président:** C'est aussi la conclusion de nos travaux de ce matin. Nous nous réunirons demain matin à 9 h 30, pour traiter des autres projets de loi énergétiques.

La séance est levée.

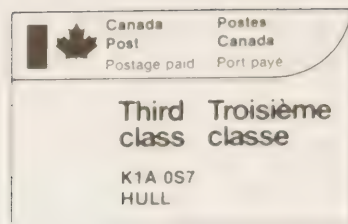












*If undelivered, return COVER ONLY to*

Canadian Government Printing Office

Supply and Services Canada

45 Sacre-Coeur Boulevard

Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison*

*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*

Imprimerie du gouvernement canadien

Approvisionnement et Services Canada

45 boulevard Sacre-Coeur

Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7





First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

---

Thursday, June 3, 1982

Issue No. 96

**Second Proceedings on:**

“The subject-matter of the  
Energy Bills”

---

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

---

Le jeudi 3 juin 1982

Fascicule n° 96

**Deuxième fascicule concernant:**

«La teneur des projets de loi  
sur l'énergie»

---



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*  
The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	McIlraith
Buckwold	Molson
Charbonneau	Murray
Cook	*Perrault
*Flynn	Riel
Godfrey	Roblin
Hayden	Tremblay
Lafond	Walker—(19)
Lang	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden  
*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	McIlraith
Buckwold	Molson
Charbonneau	Murray
Cook	*Perrault
*Flynn	Riel
Godfrey	Roblin
Hayden	Tremblay
Lafond	Walker—(19)
Lang	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, May 5, 1982:

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by the Honourable Senator Frith:

"That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and consider the Government of Canada's National Energy Program and more particularly the subject-matter of the legislative proposals in relation thereto contained in Bills

C-101 An Act to amend the Petro-Canada Act;

C-102 An Act to amend the Department of Energy, Mines and Resources Act;

C-103 An Act to amend the Petroleum Administration Act and to enact provisions related thereto;

C-104 An Act respecting petroleum incentives and Canadian ownership and control determination and to amend the Foreign Investment Review Act;

C-105 An Act to amend the Canada Business Corporations Act; and

C-108 An Act to amend the National Energy Board Act (No. 3),

which Bills namely C-101 to C-105 and C-108 have been read a second time in the Commons and referred to the Standing Committee on Energy Legislation in advance of the said Bills coming before the Senate and any other matters relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 5 mai 1982:

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Frith:

«Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier le Programme énergétique national du gouvernement du Canada et plus particulièrement la teneur des mesures législatives pertinentes au Programme contenues dans les bills suivants:

C-101, Loi modifiant la Loi sur la Société Petro Canada;

C-102, Loi modifiant la Loi sur le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources;

C-103, Loi modifiant la Loi sur l'administration du pétrole et édictant des dispositions se rattachant à cette loi;

C-104, Loi concernant l'encouragement du secteur pétrolier et la détermination de la participation et du contrôle canadiens et modifiant la Loi sur l'examen de l'investissement étranger;

C-105, Loi modifiant la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes; et

C-108, Loi modifiant la Loi sur l'Office national de l'Énergie ( n° 3),

bills (C-101 à C-108) qui ont été lus une deuxième fois à la Chambre des communes et déferés au Comité permanent de la législation énergétique, avant que ces bills et les questions s'y rattachant ne soient soumis au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 3, 1982  
(128)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

Subject-matters of the Energy Bills

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Balfour, Godfrey, McIlraith, Molson, Roblin and Walker. (7)

*Present, not of the Committee:* The Honourable Senator Beaubien. (1)

*In attendance:* Mr. David W. Scott, Q.C., Counsel to the Committee.

The Committee proceeded to its study of the above subject-matters, assisted therein by Mr. Scott.

At 11:00 a.m. the Committee adjourned.

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 3 JUIN 1982  
(128)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier:

La teneur des projets de loi sur l'énergie

*Présent:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Balfour, Godfrey, McIlraith, Molson, Roblin et Walker. (7)

*Présent, mais ne faisant pas partie du Comité:* L'honorable sénateur Beaubien. (1)

*Aussi présent:* M. David W. Scott, c.r., conseiller du Comité.

Le Comité entreprend l'étude de la teneur des projets de loi susmentionnés avec l'aide de M. Scott.

A 11 heures le Comité suspend ses travaux.

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, June 3, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to study the subject-matter of energy bills.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, as you will recall, yesterday there were quite a number of questions that our expert, David Scott, made notes of. He has obtained answers to some of those questions and I propose that he gives us those answers before we commence with Bill C-103.

**Mr. David W. Scott, (Scott and Ayles), Adviser to the Committee:** Thank you, Mr. Chairman. At the outset, honourable senators, let me say that the questions posed yesterday undermined my expertise, but I am happy to report that I communicated with the real experts in the department, and about half the questions undermined their expertise also. So, I have half the answers and next week will have the other half.

Bill C-105, to amend the Canada Business Corporations Act, raised a question with respect to what is or what might be the concern of life insurance companies. My informant told me that some institutions have regarded the presentation of a bill to amend the Canada Business Corporations Act as an occasion to review areas of that statute that concerned them. Therefore, it may be that the specific amendments in question do not impact on any group outside of, for example, the oil and gas industry, but they keep their eye on these amendments so that when amendments are proposed, it gives them an opportunity to make representations.

The officials from the department were unable to tell me what concerns the life insurance companies might have respecting the specific provisions regarding Canadianization that are found in Bill C-105. In that connection, you will recall the question of constraining shares was raised, and whether or not that would apply to any other corporation incorporated under the act. The answer is that it does, but that it depends on there being benefits prescribed by way of licences, grants, and so forth, that corporations could take advantage of. At the moment there are no such benefits, but when and if this bill is passed, and benefits under companion legislation exist, then there will be benefits. That is the reason for the presence of that in the bill.

There were questions asked yesterday as to whether the confidentiality requirements of the information in the returns under the proposed Energy Monitoring Act might be affected by the freedom of information bill.

I was told that when this package of energy legislation was first presented, it was clearly contemplated that the confidentiality requirements of this legislation would give way to the freedom of information legislation, in whatever form it took. There were limitations on that, but essentially the commission-

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 3 juin 1982

[Traduction]

Le Comité sénatorial des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier la teneur des projets de loi sur l'énergie.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, vous vous rappellerez que lors de notre séance d'hier, notre spécialiste, M. David Scott a souligné un bon nombre de questions. Il a trouvé les réponses à quelques-unes de ces questions et je vous suggère de l'écouter nous donner ces réponses avant d'entreprendre notre étude du Bill C-103.

**M. David W. Scott, (Scott and Ayles), conseiller du comité:** Merci, monsieur le président. Honorables sénateurs, permettez-moi de vous dire dès le départ que les questions soulevées hier dépassaient ma compétence, mais que je suis bien heureux de vous dire que j'ai communiqué avec les vrais spécialistes du Ministère et qu'environ la moitié des questions dépassent aussi leur compétence. J'ai donc la moitié des réponses et les autres suivront la semaine prochaine.

Nous nous sommes demandé en quoi le projet de loi C-105, visant à amender la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes affectait ou pouvait affecter les compagnies d'assurance sur la vie. Mon informateur me dit que certaines institutions considèrent ce projet de loi visant à modifier la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes comme une occasion de procéder à la révision des parties de cette loi qui les intéressent. Il est donc possible qu'aucun des amendements n'affecte une entreprise autre que par exemple celles de l'industrie du pétrole et du gaz, mais ces sociétés vont étudier ces amendements de sorte que, lorsqu'ils seront proposés, elles auront l'occasion de faire part de leurs réactions.

Les fonctionnaires du Ministère n'ont pu me dire en quoi les sociétés d'assurance sur la vie pourraient être intéressées aux dispositions sur la canadienisation que l'on retrouve dans le projet de loi C-105. Dans la même veine, on a soulevé la question des actions restreintes et on s'est demandé si cette mesure s'appliquerait à d'autres sociétés incorporées en vertu de cette loi. La réponse est oui, mais à la condition qu'il existe des bénéfices sous forme de licences, de subventions, etc. dont pourrait profiter la société. Ces bénéfices n'existent pas pour le moment, mais si ce projet de loi est adopté et qu'il existe des bénéfices en vertu de l'autre loi sur le sujet, il y aura alors des bénéfices. C'est la raison pour laquelle on trouve cette disposition dans le projet de loi.

On s'est demandé hier si les exigences quant à la confidentialité des renseignements contenus dans les déclarations exigées par la Loi sur la surveillance du secteur énergétique pourraient être affectées par le projet de loi sur l'accès à l'information.

On m'a répondu que lorsque cet ensemble de projets de loi sur l'énergie a d'abord été présenté, on prévoyait clairement que les exigences quant à la confidentialité prévues dans ce projet de loi n'auraient pas priorité sur les dispositions de la Loi sur l'accès à l'information, peu importe sa forme. Il y avait



[Text]

er, under the freedom of information statute, would be entitled to examine this information and make a determination as to whether or not it should be released under that legislation and also the courts could examine the information in the returns in order to determine whether the commissioner should be upheld or reversed on the question of whether or not there should be a release of information under the freedom of information legislation.

As we noted yesterday, there is nothing in the current bill of that type, so the question is, first of all, up in the air, and, secondly, dependent on what form the freedom of information legislation finally ends up in. One must know the answers to those questions before one can determine how rigid the confidentiality requirements will be in the proposed Energy Monitoring Act.

**Senator Godfrey:** If I might make a comment on that. In a way that seems to be ridiculous. To go solemnly through the process of saying that certain things should be kept confidential, and then to release them, seems ridiculous.

In looking at the proposed freedom of information legislation I see that it says that in spite of any other act, subject to this act, but notwithstanding any other act of Parliament.

Does that mean that the Income Tax Act is swept aside? There are many possibilities, and I cannot see from this whether there are any exceptions.

**Mr. Scott:** From the point of view of the oil and gas industry, the information that would be included in the returns under the proposed Energy Monitoring Act would be as sensitive as information filed in an income tax return.

It will be recalled from our discussions yesterday that the minister, under this proposed legislation, in the public interest, may disclose this information. So, presumably the rationale is, if the information I am obtaining is correct, that if the minister can do that, then the commissioner under the proposed freedom of information legislation should be entitled to do that.

**Senator Godfrey:** The commissioner under the proposed freedom of information legislation has no power whatsoever except to say that in his opinion something should be brought forward. He is actually acting as a negotiator. However, I think we should pursue that.

**Mr. Scott:** What is being said is that at one time in this bill there was—or in the original form of this bill—contemplated the problems that might arise with the proposed freedom of information legislation. Now there is nothing in there and, therefore, one has to look to the language in this bill and the language in the proposed freedom of information legislation to see what the consequences are. I have not done that but would be happy to do so.

**Senator Godfrey:** I am a strong believer in freedom of information, subject to certain limitations. If the government deliberately puts a provision into an act saying that certain things will not be disclosed for certain reasons, then there should not be a general freedom of information act that should overrule that. I suppose that the Income Tax Act is a very good example of what I have in mind.

[Traduction]

évidemment des restrictions, mais la Loi sur l'accès à l'information veut essentiellement que le commissaire ait le pouvoir d'examiner ces recommandations et de déterminer si cette loi permet leur divulgation; de plus, les tribunaux pourraient examiner les renseignements contenus dans les déclarations afin de déterminer si la décision du commissaire doit être maintenue ou renversée relativement à la publication des renseignements en vertu de la Loi sur l'accès à l'information.

Comme nous l'avons souligné hier, il n'existe rien dans le présent projet de loi sur le sujet; cette question est donc d'abord en suspens et deuxièmement, elle dépend de la formulation finale que l'on donnera à la Loi sur l'accès à l'information. Il faudra avoir les réponses à ces questions avant de pouvoir déterminer exactement l'étendue des exigences quant à la confidentialité qui seront contenues dans la Loi sur la surveillance du secteur énergétique.

**Le sénateur Godfrey:** Un commentaire s'il vous plaît. Cela me semble un peu ridicule. On respecte toutes les formalités voulues pour déclarer que certaines choses doivent demeurer confidentielles, et puis on les publie; cela semble ridicule.

Dans le projet de loi sur l'accès à l'information, on peut lire des expressions comme en dépit de toute autre loi, sous réserve de cette loi, mais nonobstant toute autre loi du Parlement.

Cela signifie-t-il que la Loi de l'impôt sur le revenu n'existe plus? Il existe énormément de possibilités et je ne vois pas ici s'il y a des exceptions.

**M. Scott:** L'industrie du pétrole et du gaz considère que les renseignements devant être donnés dans ces déclarations faites en vertu du projet de loi sur la surveillance de l'énergie seraient aussi délicats que ceux que l'on doit indiquer dans la déclaration de revenus.

Vous vous rappellerez que lors de notre discussion d'hier, nous disions que le ministre peut, en vertu de ce projet, si l'intérêt public le justifie, publier ces renseignements. Je pense donc que l'on peut déduire, si mes sources ont raison, que si le ministre peut le faire, le commissaire nommé en vertu de la Loi sur l'accès à l'information devrait pouvoir le faire aussi.

**Le sénateur Godfrey:** En vertu du projet de loi sur l'accès à l'information, le commissaire n'a aucun pouvoir que celui de dire qu'à son avis quelque chose devrait être rendu public. Il n'agit que comme négociateur. Je pense cependant que nous devrions continuer notre étude sur le sujet.

**M. Scott:** Nous disons simplement que la version originale de ce projet de loi prévoyait les problèmes qui pourraient se poser considérant le projet de législation sur l'accès à l'information. Or, rien n'y est prévu, il faut donc étudier les termes utilisés dans ce projet de loi et dans le projet de législation sur l'accès à l'information pour découvrir ce qui en découle. Je ne l'ai pas fait encore, mais je le ferai avec plaisir.

**Le sénateur Godfrey:** Je suis un chaud partisan de l'accès à l'information, à certaines conditions. Si un gouvernement prévoit à dessein dans une loi que certaines choses ne seront pas rendues publiques pour certaines raisons, il ne devrait pas exister de loi générale sur l'accès à l'information qui viendrait défaire cette disposition. J'imagine que la Loi de l'impôt sur le revenu est un très bon exemple de ce à quoi je pense.



[Text]

**Mr. Scott:** I have made a note that I will take a closer look at the proposed freedom of information legislation so that I might be more helpful as to what the consequences are.

**Senator Godfrey:** See if there is anything in that proposed legislation that might take care of our concerns.

**Mr. Scott:** As far as Bill C-101, to amend the Petro-Canada Act, is concerned, there were questions regarding the powers of Petro-Canada to create subsidiaries. This question arose really in the context of Bill C-102, to amend the Department of Energy, Mines and Resources Act, which would permit the minister to incorporate a company or acquire an existing company. In other words, the power to create other crown corporations.

I think that the members of the committee will have to wait until officials from EMR explain this. I have reviewed this with them and have been told that the rationale is that if Petro-Canada were the only instrument for Canadianization and investing in the oil and gas industry, and oil and gas related matters, it would simply become too big and would either eliminate competition or be perceived to eliminate practical competition.

So, even though Petro-Canada can create subsidiaries—and in fact has them, such as Canertech and Petro-Canada International Assistance Corporation—the minister's approach is to go the other direction and have some authority to create new crown corporations to take up some of these Canadianization undertakings.

**The Chairman:** If the new crown corporations that are created are going to be managed or directed by Petro-Canada, that does not accomplish very much.

**Mr. Scott:** That is right, but the impression I was given is that in the department it is perceived that these new crown corporations would be more directly responsible to the minister than is Petro-Canada. Therefore, that question was answered and the answer is there in a somewhat different line of responsibility. If you look at the amendments to the EMR act, it speaks of reporting to the minister. I have not had a chance to look at the Petro-Canada legislation to compare the two reporting lines, but that is one of the things I will do and report back to you.

The other question that was raised yesterday was: Where is the text of the new negative resolution proviso? You will remember in this package there is a negative resolution provision in two places. First of all, in the amendments to the Energy, Mines and Resources Act, which would permit the incorporation of crown corporations and, secondly, as we will get into this morning, there is the presence of a negative resolution provision in the petroleum administration legislation. The text is the same, but the convenient place to find the amended version in the binder of bills is at the back of your binder, which contains Bill C101, and then Bill C-102 in two

[Traduction]

**M. Scott:** Je me souviendrai que je dois étudier plus attentivement le projet de législation sur l'accès à l'information de façon à en mieux connaître les conséquences possibles.

**Le sénateur Godfrey:** Cherchez donc s'il existe quelque chose dans ce projet de législation qui répondrait à nos questions.

**M. Scott:** Au sujet du projet de loi C-101 visant à amender la Loi sur Petro-Canada, on a soulevé deux questions relativement aux pouvoirs de Petro-Canada de créer des filiales. Cette question a vraiment surgi dans le contexte du projet de loi C-102 visant à modifier la Loi sur le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources pour permettre au ministre d'incorporer une société ou d'en acheter une qui existe déjà. En d'autres termes, il s'agit du pouvoir de créer d'autres sociétés de la Couronne.

Je pense que les membres du Comité devront attendre que les représentants du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources viennent leur expliquer cette question. J'ai étudié la question avec eux et ils m'ont déclaré que la raison de ces dispositions est que si Petro-Canada était le seul outil utilisé pour la canadianisation et pour faire des investissements dans l'industrie du pétrole et du gaz et les domaines connexes, cette société deviendrait tout simplement trop grosse et qu'elle éliminerait alors la concurrence ou qu'on considérerait alors qu'elle veut éliminer la concurrence, à toutes fins pratiques.

Ainsi donc, même si Petro-Canada a le pouvoir de créer des filiales, ce qu'elle a déjà fait, par exemple Canertech et la Société Petro-Canada pour l'assistance internationale, le ministre semble favoriser une autre approche, celle de détenir le pouvoir de créer de nouvelles sociétés de la Couronne afin d'entreprendre certaines de ces mesures de canadianisation.

**Le président:** Si les sociétés de la Couronne nouvellement créées doivent être gérées ou dirigées par Petro-Canada, le résultat n'est pas très probant.

**M. Scott:** Vous avez raison, mais, au ministère, on m'a donné l'impression de croire que ces nouvelles sociétés de la Couronne auraient un lien plus direct avec le ministre que Petro-Canada. On a donc répondu à la question en disant que la responsabilité se situe à un niveau quelque peu différent. Les amendements à la Loi sur le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources parlent de faire rapport au ministre. Je n'ai pas encore eu l'occasion d'étudier la loi de Petro-Canada et de comparer les dispositions sur les rapports à faire au ministre, mais c'est l'une des choses sur lesquelles je vais enquêter et je vous ferai rapport.

L'autre question soulevée hier était celle-ci: quel est le texte de la nouvelle disposition sur la motion de rejet? Vous vous rappellerez que dans cet ensemble de législations une telle disposition existe à deux endroits. D'abord, dans les amendements à la Loi sur le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources pour permettre l'incorporation de sociétés de la Couronne et, deuxièmement, comme nous le verrons ce matin, il existe une disposition sur une motion de rejet dans le projet de loi sur l'administration du pétrole. Le texte est le même, mais l'endroit le plus facile pour trouver la version amendée dans votre recueil de projets de loi est à la fin de votre recueil,

[Text]

versions. The second of those is Bill C-102 entitled: Reprinted as amended and reported May 12, 1982 by the "standing committee" on "energy legislation." In that text of the bill, specifically on page 3 under subclause 7 in clause 1, the marginal note is "tabling order" and "coming into force of order" and that is the text of the new negative resolution provision. I had not intended to review it this morning, but that is the latest version and the text of it as a result of discussion in the other place.

**Senator Godfrey:** Are you talking about Bill C-102?

**Mr. Scott:** Yes, but there are three versions of it in the binder. If you are flipping from right to left it is the bill as amended.

**Senator Godfrey:** This is not according to my understanding. I thought the amendment on the tabling was the one dated May 17. There is one since then—May 12.

**Mr. Scott:** You are one step ahead of me then, senator. It was my information that that was the latest version.

**Senator Godfrey:** That is not quite right because they can no longer be initiated in the Senate. Otherwise, it would substantially conform to what we recommended when we were considering Bill S-24.

**Mr. Scott:** I will review that again. I was advised that was the latest version, but I will check it.

There are two other small points I should like to mention. Clause 8 in the Petro-Canada bill, which is Bill C-101, raised some questions yesterday, particularly by Senator Roblin. There were questions as to the root of this authority of the minister with respect to appropriations. I confess I do not thoroughly understand it yet, and no doubt I am away behind the members of this committee, but I am told that there was a ruling of the Speaker with respect to funding which has been interpreted that, unless there is a statutory authority for the payment of moneys, there will be no appropriation. Therefore, clause 8 is intended to enable the department to secure moneys under a statutory authority. Basically, this is the statutory authority and then the moneys would be appropriated under the Appropriations Act.

**Senator Roblin:** Are you talking about Bill C-101?

**Mr. Scott:** Yes.

**Senator Roblin:** I do not think I had any worry about that clause. My concern related to one in another bill that listed all the things they could do under the energy economy bill.

**Mr. Scott:** If I may reserve on that, I will get that clarified.

There was a question asked about clause 10 in Bill C-101, which authorizes the minister, subject to the approval of the Governor in Council, to pay out of the Consolidated Revenue

[Traduction]

qui contient le projet de loi C-101 puis le projet de loi C-102 en deux versions. La deuxième de ces versions est le projet de loi C-102 et est intitulée: Réimprimé tel que modifié et rapporté le 12 mai 1982 par le Comité permanent de la législation énergétique. Dans cette version du projet de loi, à la page 3, en marge du paragraphe 7 de l'article 1, on peut lire les notes suivantes: «ordre de dépôt» et «entrée en vigueur d'un ordre» et c'est là le texte de la nouvelle disposition sur la motion de rejet. Je n'avais pas l'intention d'étudier cette question ce matin, mais c'est là la dernière version et le texte qui a été produit à la suite de discussions tenues à l'autre endroit.

**Le sénateur Godfrey:** Parlez-vous du projet de loi C-102?

**M. Scott:** Oui, mais il en existe trois versions dans ce recueil. Si vous le feuilletez de la droite à la gauche, vous trouvez le projet de loi modifié.

**Le sénateur Godfrey:** Ce n'est pas ainsi que je le comprends. Je croyais que l'amendement sur le dépôt était celui du 17 mai. Il y en a eu un depuis, le 12 mai.

**M. Scott:** Vous en savez plus que moi, Sénateur. On m'a dit que c'était là la dernière version.

**Le sénateur Godfrey:** Cela n'est pas bien parce que le Sénat ne peut plus en prendre l'initiative. Pour ce qui est du reste, cette version correspond assez bien à ce que nous avons recommandé lors de notre étude du projet de loi S-24.

**M. Scott:** J'étudierai de nouveau cette question. On m'a dit qu'il s'agissait de la dernière version, mais je vais vérifier.

Il y a deux autres questions d'importance mineure dont j'aimerais vous faire part. L'article 8 du projet de loi sur Petro-Canada, c'est-à-dire le projet de loi C-101, a provoqué certaines questions hier, surtout de la part du sénateur Roblin. On a demandé d'où venait l'autorité du ministre sur les affectations de crédits. J'avoue que je ne comprends pas très bien et j'ai sans doute bien du retard par rapport aux membres de ce Comité sur le sujet, mais on me dit que l'Orateur a rendu une décision quant au financement des dépenses et que cette décision a été interprétée comme suit: à moins que des dépenses d'argent ne soient autorisées par une loi statutaire, il n'y aura pas d'affectation de crédits. Voilà pourquoi l'article 8 vise à permettre au ministère de prévoir des dépenses en argent en vertu de l'autorisation d'une loi statutaire. Donc, cette disposition est la loi d'autorisation alors que l'argent serait déboursé en vertu d'une loi portant affectation de crédits.

**Le sénateur Roblin:** Est-ce que vous parlez du projet de loi C-101?

**M. Scott:** Oui.

**Le sénateur Roblin:** Je ne me faisais aucun souci à propos de cet article. Celui qui m'intéressait est un article d'un autre projet de loi qui dresse la liste de tout ce qu'ils peuvent faire en vertu du projet de loi sur l'économie d'énergie.

**M. Scott:** Si vous me permettez d'y revenir plus tard, je vais éclaircir cette question.

Quelqu'un a soulevé une question à propos de l'article 10 du projet de loi C-101 qui autorise le ministre, sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil, de payer ces sommes à



## [Text]

Fund those sums of money. Subparagraph (a) is \$55 million which, I am advised, relates to the operation of Canertech Inc., and (b) \$50 million in respect of advances to Imperial Oil Limited under the Cold Lake project. In subclause (2) dealing with the subsidiary under Order in Council P.C. 1981-2167, which is Petro-Canada International, there is \$60 million. This is essentially authority to reimburse Petro-Canada in respect of advances made by Petro-Canada to these entities in circumstances in which they ought to be reimbursed.

**Senator Walker:** That is a good way to put it.

**Mr. Scott:** That is what I am told. In regard to Canertech, which is a subsidiary, and Petro-Canada International, which is a subsidiary, it is fairly clear what they are doing. The Imperial Oil Cold Lake project is based on an agreement as to what will happen with respect to these advances if the project does not go forward and, therefore, Petro-Canada will not be repaid by Imperial Oil under the agreement, as I understand it, and, thus, it will be repaid in the manner contemplated here.

Those are the only answers I have to questions so far, but I have all your questions listed and I hope by next week to be able to respond to them.

The exercise this morning is to try to be of some assistance in trying to understand Bill C-103, to amend the Petroleum Administration Act.

This is a fairly detailed piece of legislation and, with your permission, I should like to deal with it this way: Give an overview of what this bill is about; and then go through some of the clauses to see how what is contemplated is actually implemented. Before turning to the precise text of the bill, may I outline what I understand to be the object of the exercise here?

First, the bill establishes various charges which include, in the first case, an oil export charge. As the name would imply, this is a charge on oil leaving Canada, and it gives effect to charges which have been levied since May 1979 in a ways and means motion.

This charge was formerly set by the National Energy Board based on an analysis, including hearings, and the analysis was based on a cost-of-service determination. It is now intended that the National Energy Board will no longer have a role in setting the oil export charge. This will be done by the minister subject to the approval of the Governor in Council.

The bill includes a ceiling on the oil export charge, but that is expressed as a maximum amount and the precise charge levied will be determined by the Governor in Council on the recommendation of the minister.

As we will see when we go through the bill, the charges are based on the quality or kind of oil that is being exported. The schedules, which are at the back of the statute and which appear to be rather complex, in fact, are purely transitional. In

## [Traduction]

même le fonds du revenu consolidé. Le sous-alinéa (a) prévoit une somme de \$55 millions qui, me dit-on, touche au fonctionnement de *Canertech Inc.*, alors que le sous-alinéa (b) prévoit une somme de \$50 millions pour des avances à la société *Imperial Oil Limited* pour le projet de Cold Lake. Le paragraphe (2) prévoit, en vertu de l'arrêté en conseil PC 1981-2167, un paiement de \$60 millions à une filiale, *Petro-Canada International*. Il s'agit essentiellement de l'autorisation de rembourser Petro-Canada pour des avances faites par la société dans des conditions où le remboursement est obligatoire.

**Le sénateur Walker:** C'est bien clair.

**M. Scott:** C'est ce qu'on me dit. Dans les cas de Canertech, une filiale, et de *Petro-Canada International*, une filiale aussi, on comprend bien ce qui se fait. Le projet Cold Lake de la société *Imperial Oil* a été entrepris en vertu d'un accord sur ce qu'il adviendra de ces avances si le projet ne se réalise pas; en conséquence, Petro-Canada ne sera pas remboursé par *Imperial Oil* en vertu de l'accord, si je comprends bien et sera donc remboursé de la façon expliquée ici.

Ce sont là les seules réponses que j'ai pu obtenir, mais j'ai là le texte de toutes vos questions et j'espère avoir trouvé les réponses la semaine prochaine.

Ce matin, nous tenterons de vous aider à comprendre le projet de loi C-103, une loi visant à modifier la Loi sur l'administration du pétrole.

Ce projet de loi est passablement détaillé et j'aimerais, avec votre permission, procéder de cette façon: donner un aperçu général du projet de loi; puis étudier plus en détail certains articles pour voir si les buts sont vraiment atteints. Avant d'étudier le texte du projet de loi, permettez-moi de vous dire en général ce qui, d'après moi, constitue l'objet du travail que nous faisons.

D'abord, le projet de loi crée certaines redevances dont, en premier lieu, une redevance d'exportation sur le pétrole. Comme son nom l'indique, c'est là une redevance qui est imposée sur le pétrole exporté du Canada et qui confirme les droits perçus depuis mai 1979 en vertu d'une motion des voies et moyens.

Ces droits étaient auparavant fixés par l'Office national de l'Énergie à partir d'une analyse fondée sur la détermination des coûts du service; on a tenu des audiences pour faire cette analyse. Il est maintenant prévu que l'Office national de l'Énergie n'aura plus rien à voir avec la fixation des redevances d'exportation sur le pétrole. C'est le ministre qui prendra cette décision, sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil.

Le projet de loi impose un plafond à cette redevance, mais il s'agit alors d'un montant maximum et le montant exact sera déterminé par le gouverneur en conseil à la recommandation du ministre.

Comme nous le constaterons en parcourant le projet de loi, les redevances sont basées sur la qualité ou la sorte de pétrole qui est exporté. Les tableaux que vous trouvez à la fin de la loi et qui semblent plutôt complexes ne sont que provisoires. En



## [Text]

other words, they are to get the situation up to the point where this bill becomes law, at which point in time the minister and the Governor in Council will establish the levels of these charges based on criteria set out in the bill, which we will come to. The schedules, which refer to various types of oil and various time frames, et cetera, are designed to give effect to the charges which have been collected since May 1979 under the ways and means motion.

Under the oil export charge, there is authority to make payments to producing provinces based again on regulations supported by order of the Governor in Council. That is the first charge dealt with in this particular bill.

The next charge is called the transportation fuel compensation recovery charge, and that is, essentially, a charge or levy in respect of petroleum utilized in aircraft and ships leaving the country.

This program of making this charge was started in May 1981, again under a ways and means motion. Insofar as the airlines are concerned, it ended in January 1982 because it was pointed out to the ministry that there were bilateral treaty obligations which made the imposition of this charge either difficult or impossible—and I cannot say which it was. It would appear that there was a reciprocity question at the root of this. There was a binding arbitration provision in these bilateral treaties and, for whatever precise reason—and the departmental officials can, no doubt, help us at the proper time—the levy against the airlines terminated in January 1982.

The foreign carriers have been repaid the transportation fuel compensation recovery charge which was paid up to January 1982. The domestic carriers, carrying fuel outside the country, have not been repaid on the premise that they did not enjoy the benefit of the bilateral treaties. I understand, to use the vernacular, there has been considerable "flak" about that.

This is a charge on petroleum products used as fuel exiting the country, and it continues to apply in respect of marine fuel. I understand there is some debate about that, the marine industry taking the position that it should also be charged on fuel used in trucks and trains that exit the country. At the moment, the bill applies only to marine fuel and no longer applies to airlines.

I have now dealt with the oil export charge and the transportation fuel compensation recovery charge. In the sequence of the bill there is then a skip through an area of pricing policy, and then there are further charges which I will come to in a moment.

In sequence, the next item is domestic oil and gas pricing. Basically, this contemplates that, in the absence of an agreement with the provinces, the Governor in Council, on the recommendation of the Minister of Energy, Mines and Resources and the Minister of Finance, will set domestic prices for oil in interprovincial and international trade. They will also

## [Traduction]

d'autres termes, ils doivent servir jusqu'au moment où ce projet de loi deviendra loi, et c'est à ce moment que le ministre et le gouverneur en conseil fixeront les montants de ces redevances à partir de critères établis dans le projet de loi et dont je vous parlerai bientôt. Les tableaux, où on traite de différents genres de pétrole et de périodes de temps variables, etc, sont destinés à reconnaître les droits qui ont été imposés depuis mai 1979 en vertu d'une motion des voies et moyens.

Des règlements promulgués par la voie d'un décret du gouverneur en conseil permettent de faire des paiements aux provinces productrices à même ces redevances d'exportation sur le pétrole. Ce sont les premières redevances dont traite ce projet de loi.

La redevance dont il est question ensuite est appelée redevance de recouvrement en matière de carburant de soute et il s'agit essentiellement d'une redevance ou d'un prélèvement sur le carburant utilisés dans les aéronefs ou les navires qui quittent le pays.

Ce programme a débuté en mai 1981 en vertu d'une motion des voies et moyens. Pour ce qui est du pétrole destiné aux lignes aériennes, on a cessé de lever cette redevance en janvier 1982 parce qu'on a fait remarquer au ministère qu'il existait des obligations aux termes de traités bilatéraux rendant cette redevance difficile ou même impossible à imposer. Il semble qu'il y ait une question de réciprocité à la base de tout ceci. Il existait une disposition dans ces traités bilatéraux prévoyant l'arbitrage obligatoire dans certains cas précis et les représentants du ministère pourront sans aucun doute nous éclairer là-dessus, et la redevance sur le pétrole pour les avions n'est plus imposée depuis janvier 1982.

Les transporteurs étrangers ont été remboursés de ce qu'ils avaient versé en vertu de ce programme jusqu'en janvier 1982. Les transporteurs domestiques qui utilisaient du pétrole pour sortir du pays n'ont jamais été remboursés parce qu'on considérerait qu'ils ne sont pas protégés par les dispositions des traités bilatéraux. Je crois comprendre qu'il y a eu une belle levée de boucliers contre cette manière de procéder.

Il existe une redevance sur les produits pétroliers servant de carburants et quittant le pays et cette redevance continue de s'appliquer aux carburants pour les navires. On me dit que le débat n'est pas encore clos sur le sujet et que l'industrie maritime considère que cette redevance devrait aussi être levée sur le combustible utilisé par les camions et les trains qui quittent le pays. Pour le moment, seul le carburant marin est affecté, celui qui est destiné aux avions ne l'est plus.

Je viens de parler des deux premières redevances traitées dans le projet de loi. Le projet de loi s'intéresse ensuite à la politique de fixation des prix pour ensuite revenir à d'autres redevances dont je vous parlerai dans un moment.

Pour suivre l'ordre adopté par le projet de loi, parlons d'abord de la fixation des prix du pétrole et du gaz domestique. Le projet de loi prévoit en gros que s'il n'existe pas d'accord avec les provinces, c'est le gouverneur en conseil qui, à la recommandation du ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources et du ministre des Finances, fixera les prix domes-

## [Text]

set prices for the offshore areas and the Northwest Territories, et cetera, in the same way.

I am advised that this is an attempt to have a uniform pricing scheme across Canada for interprovincial traffic, exclusive of taxes and transportation charges.

Again, this is an area where the National Energy Board had a role to play heretofore. In effect, there was licensing by the National Energy Board for this interprovincial traffic, and that existed in order to enforce pricing, and that is now removed.

There is equivalent text in the bill to cover domestic gas pricing.

Basically, in the absence of any agreement with the province, the base price will now be fixed in accordance, again, with criteria in the bill, by the Governor in Council on the recommendation of the two ministers involved.

Three further charges on petroleum products are then set out in this bill. One has become redundant as a result of the agreement made with the Province of Alberta in September, but the other two continue to exist.

The first is the petroleum compensation charge, and it is a charge or levy upon petroleum products consumed or processed in the province, whether they are consumed or processed or merely imported. It is worded in a curious way, but my understanding is that it is intended to cover all petroleum products whether they are brought into the province by import for processing or otherwise, or whether they are processed within the province.

This bill would confirm charges that have already been imposed up to now that have exceeded the ceiling, and the ceiling would now be increased to \$75 per cubic metre.

In the existing legislation—and I am speaking from memory now, I believe this charge was \$1 a barrel and we now, through metrication, have to convert that to cubic metres. I believe that is about \$8 per cubic metre. The ceiling has gone from \$8 per cubic metre to \$75 per cubic metre. In the interim, the \$8 ceiling has been exceeded. The bill would legitimize that and establish a new ceiling of \$75.

There is a differentiation for “kind or quality” of petroleum. In other words, the charge depends on the kind or quality of petroleum, and this did not apply before. The charge, again, is to be set by the Governor in Council on the recommendation of the minister.

Basically, this petroleum compensation charge is a charge against the refiners, which is then passed on to the consumer.

**Senator Molson:** You mentioned that a tax is payable on fuel in the provinces, whether the fuel is processed there or brought in refined. How does the federal government get into that area, and in what form?

**Senator McIlraith:** How does it get jurisdiction?

## [Traduction]

tiques pour les produits du pétrole faisant l'objet d'un commerce interprovincial et international. C'est aussi lui qui fixera les prix du pétrole tiré des puits situés au large des côtes et des Territoires du Nord-Ouest, etc, de la même façon.

On tenterait par là d'établir une méthode uniforme de fixation des prix dans tout le Canada pour le commerce interprovincial, à l'exception des taxes et des frais de transport.

Voilà encore un domaine où l'Office national de l'Énergie avait auparavant un rôle à jouer. En effet, c'est l'Office national de l'Énergie qui délivrait des licences pour le commerce interprovincial, ceci afin de faire respecter le prix fixé, mais cela n'existe plus.

Il existe dans le projet de loi un texte équivalent relativement à la fixation du prix du gaz domestique.

Fondamentalement, s'il n'existe aucun accord avec la province, le prix de base sera ici aussi fixé, conformément aux critères décrits dans le projet de loi, par le gouverneur en conseil à la recommandation des deux ministres intéressés.

Suivent ensuite trois autres redevances sur les produits pétroliers. L'une d'elles ne sert plus à rien à la suite de l'accord intervenu avec la province de l'Alberta au mois de septembre, mais les deux autres s'appliquent encore.

La première s'appelle redevance d'indemnisation pétrolière et constitue une redevance ou un prélèvement sur les produits pétroliers consommés ou transformés dans la province, qu'ils y soient consommés, transformés ou simplement importés. La formulation est assez étrange, mais je pense que l'on veut toucher par cette mesure tous les produits pétroliers, qu'ils soient importés dans la province pour y être transformés ou pour un autre but ou qu'ils y soient simplement transformés.

Le projet de loi ne ferait que reprendre les redevances déjà imposées jusqu'à maintenant et qui ont dépassé le plafond, qui lui-même serait haussé à \$75 le mètre cube.

Dans la loi actuelle, si ma mémoire est fidèle, cette redevance est de \$1 le baril, mais nous devons parler maintenant, à cause de la conversion au système international, de mètres cubes. Je crois qu'il s'agit d'environ \$8 le mètre cube. Le plafond est passé de \$8 le mètre cube à \$75 le mètre cube. Entre-temps, le plafond de \$8 a été défoncé. Le projet de loi rendrait cette pratique légale et fixerait le nouveau plafond à \$75.

Le projet de loi distingue entre les différentes sortes ou qualités de pétrole. En d'autres termes, la redevance dépendra de la sorte ou de la qualité de pétrole, et cette distinction n'existait pas auparavant. Encore une fois, la redevance sera fixée par le gouverneur en conseil à la recommandation du ministre.

Fondamentalement, cette redevance est imposée aux raffineurs qui la passent ensuite aux consommateurs.

**Le sénateur Molson:** Vous avez dit que cette redevance est payable sur le combustible qui se trouve dans les provinces, que le pétrole y soit transformé ou qu'il y soit transporté une fois raffiné. Comment le Gouvernement fédéral a-t-il pu pénétrer dans ce champ et de quelle façon?

**Le sénateur McIlraith:** D'où tire-t-il sa juridiction?



[Text]

**Senator Molson:** That is what I mean. At what stage does it have the jurisdiction to levy a tax like that within a province?

**Mr. Scott:** We will be coming to the precise wording in a minute, but the language is curious because it speaks of domestic oil processed within a province or oil imported for processing within a province.

**Senator Molson:** Are they using the term "imported" to refer to the movement of oil from province to province?

**Mr. Scott:** Province to province or across the international boundary. As I understand it, and I could be wrong, the intent is to try to find a way of defining all of the petroleum in the province. You can speak of it as being petroleum that is processed within the province or petroleum that is brought in in processed form. The object is to levy this charge on the refiners and pass it along to the consumers. This is then returned in the form of compensation payments to those refiners who refine particularly important qualities or quantities of petroleum. There are qualification rules for determining who can receive these compensation payments.

Having dealt with the petroleum compensation charge, we come then to the Canadian ownership special charge—the names are imaginative. The Canadian ownership special charge is, again, a charge on petroleum, natural gas and natural gas liquids. It was first levied in May of 1981, and the moneys collected from this charge are in the first instance being used to pay for the acquisition of Petrofina.

The charge on gas and natural gas liquids, in terms of its collection, is related to the Excise Tax Act.

**The Chairman:** Are these several taxes you are talking about piled on to the same quantity of oil?

**Mr. Scott:** Yes, and the manner of setting the charge and affecting collection of it differs somewhat depending on whether the charge is on oil or on gas; but the important aspect of this bill is that all of that is now being done by the minister, who recommends to the Governor in Council, et cetera, whereas, previously, the National Energy Board played a role in that.

**Senator Balfour:** Does the charge terminate when Petro-Canada is paid for?

**Mr. Scott:** No, I don't believe it does, senator. I think when you look at the existence of the Canadian ownership account, which is an offshoot of the Canadian ownership special charge, these moneys are all funnelled into the Canadian ownership account and are utilized in accordance with the scheme of the bill for further Canadianization of the oil and gas industry, the acquisition of shares in various companies, et cetera.

**Senator Roblin:** They don't get into the consolidated revenue?

[Traduction]

**Le sénateur Molson:** C'est justement ce que je veux dire. À quel moment obtient-il juridiction de prélever une telle taxe à l'intérieur d'une province?

**M. Scott:** Nous reviendrons à la formulation exacte dans un instant, mais les mots utilisés sont étranges parce qu'on y parle de pétrole domestique transformé à l'intérieur d'une province ou de pétrole importé pour être transformé à l'intérieur d'une province.

**Le sénateur Molson:** Le terme «importé» sert-il à désigner le mouvement du pétrole d'une province à une autre?

**M. Scott:** D'une province à l'autre et aussi d'un pays étranger à une province. Je crois comprendre, mais je peux me tromper, que l'on désire trouver un moyen de toucher tout le pétrole qui se trouve dans la province. On peut alors parler de pétrole qui est transformé dans la province ou de pétrole qui est acheté déjà transformé. Ce qu'on veut faire, c'est d'imposer cette redevance aux raffineurs qui la transmettront ensuite aux consommateurs. Ces montants sont alors remis sous la forme de paiements d'indemnisation aux raffineurs qui transforment certaines sortes de pétrole particulièrement importantes ou alors en quantités très importantes. Il existe certaines règles permettant de choisir qui recevra ces paiements de compensation.

Passons maintenant à la redevance spéciale visant la canadienisation. Il s'agit encore une fois d'une redevance sur le pétrole, le gaz naturel et les liquides extraits du gaz naturel. Elle a été introduite en mai 1981 et les revenus qui en sont tirés servent d'abord à payer pour l'acquisition de Petrofina.

La redevance sur le gaz et les liquides extraits du gaz naturel est perçue d'une façon semblable à ce qu'exige la Loi sur la taxe d'accise.

**Le président:** Toutes ces taxes sont-elles imposées simultanément?

**M. Scott:** Oui, et la façon de fixer la redevance et de la percevoir diffère selon qu'il s'agit de pétrole ou de gaz; mais l'un des changements importants apportés par ce projet de loi est que toutes ces décisions sont maintenant prises par le ministre qui fait des recommandations au gouverneur en conseil, etc, alors qu'auparavant l'Office y était impliqué.

**Le sénateur Balfour:** Est-ce que cette redevance cessera d'exister lorsqu'on aura fini de payer pour l'acquisition de Petro-Canada?

**M. Scott:** Je ne le crois pas, Sénateur. Je pense que si vous considérez l'existence du compte d'accroissement des taux de propriété canadienne, qui résulte de cette redevance spéciale visant la canadienisation, cet argent est versé dans le compte d'accroissement du taux de propriété canadienne et est alors utilisé conformément au plan décrit dans le projet de loi pour favoriser la canadienisation de l'industrie du pétrole et du gaz, l'acquisition d'actions dans différentes compagnies, etc.

**Le sénateur Roblin:** Cet argent ne se rend jamais dans le fonds du revenu consolidé?



[Text]

**Mr. Scott:** No, not at all. They get into something called the Canadian ownership account, which receives the Canadian ownership charges, and the proceeds in this account can be used for increasing public ownership of the oil and gas industry and for investments in corporate shares, et cetera.

This is the other place in the package of bills where there is a negative resolution provision. If moneys are to be used from this Canadian ownership account for the acquisition in the marketplace of shares in some other company, there is a negative resolution check on the minister's decision.

**The Chairman:** I take it that the charge you have mentioned on imported or processed oil and gas is with respect to oil and gas all of which ends up or is accumulated in the province, whether it is Canadian-owned or foreign-owned.

**Mr. Scott:** Really, senator, it is a charge on oil leaving the province. It is an export charge.

**The Chairman:** Regardless of the question of ownership? Is that right?

**Mr. Scott:** Yes, that is right.

**The Chairman:** Then the second charge you talked about is a tax on Canadian ownership.

**Mr. Scott:** The petroleum compensation charge is a charge on all petroleum products processed in the province, whether they are processed and consumed there or are merely consumed by having been imported in processed form.

The Canadian ownership special charge is a charge on the same petroleum products. It is a surcharge, in effect, which has the characteristic that it is related to Canadianization. That is, it is justified on the premise of Canadianization.

**The Chairman:** Is the tax leviable because there has been Canadianization?

**Mr. Scott:** Frankly, I have not applied my mind to the question whether the charge is leviable as a matter of law—Senator Molson's pointed question. Needless to say, I will do that. It has been charged up to now and collected, and this bill is intended to legitimize it. So far as it relates to natural gas, it is collected under the Excise Tax Act and is a form of tax. With respect to what the precise jurisdictional basis is for justifying it, I confess I have not applied my mind to that.

**Senator Molson:** Was it not originally suggested by the minister that a way of paying for petrofina would be to levy a special tax on all energy?

**Mr. Scott:** That's right.

**Senator Molson:** Would that include hydro?

**Mr. Scott:** No.

[Traduction]

**M. Scott:** Non, jamais. L'argent est versé dans ce qu'on appelle le compte d'accroissement du taux de propriété canadienne, qui a été constitué afin qu'on puisse y verser les revenus de ce programme, et ce qui s'y trouve peut être utilisé pour augmenter la propriété publique de l'industrie du pétrole et du gaz, pour faire des investissements dans des actions de sociétés, etc.

C'est là le deuxième endroit dans cet ensemble de projets de loi où on retrouve des dispositions sur une motion de rejet. Si on doit se servir d'argent venant du compte d'accroissement du taux de propriété canadienne pour l'achat d'actions d'une autre compagnie sur le marché, cette décision du ministre peut être soumise à une motion de rejet.

**Le président:** Si je comprends bien, la redevance dont vous avez parlé sur le pétrole et le gaz, qu'il soit importé ou transformé, s'applique à tout le pétrole et à tout le gaz qui se retrouve ou est entreposé dans la province, qu'il soit de propriété canadienne ou étrangère.

**M. Scott:** Il s'agit vraiment, Sénateur, d'une redevance sur le pétrole quittant la province. C'est une redevance d'exportation.

**Le président:** Sans égard aux droits de propriété?

**M. Scott:** Vous avez raison.

**Le président:** A ce moment-là, la deuxième redevance dont vous avez parlé est une taxe sur la propriété canadienne.

**M. Scott:** La redevance d'indemnisation pétrolière porte sur tous les produits pétroliers transformés dans la province, qu'ils soient transformés et consommés à cet endroit ou simplement consommés après avoir été importés.

La redevance spéciale visant la canadienisation porte sur les mêmes produits pétroliers. C'est une redevance supplémentaire caractérisée par le fait qu'elle est reliée au processus de canadienisation, c'est-à-dire que c'est cet objectif qui la justifie.

**Le président:** Cette taxe est imposable parce qu'on a entrepris le processus de canadienisation?

**M. Scott:** Je ne me suis pas demandé si la redevance est imposable en vertu de la loi, comme me le demandait le Sénateur Molson. Il va sans dire que je le ferai. On l'a perçue jusqu'à maintenant et ce projet de loi vise à légaliser cet état de fait. En ce qui a trait au gaz naturel, on perçoit la redevance en vertu de la Loi sur la taxe d'accise, sous forme de taxe. Je dois avouer que je n'ai pas réfléchi au texte précis qui confère la juridiction pour le faire.

**Le sénateur Molson:** Le ministre n'a-t-il pas émis l'opinion au départ qu'une façon de payer pour l'acquisition de Petrofina serait de percevoir une taxe spéciale sur tous les produits énergétiques?

**M. Scott:** Vous avez raison.

**Le sénateur Molson:** Cela comprendrait-il l'hydro-électricité?

**M. Scott:** Non.

[Text]

**Senator Molson:** Or is it only a fossil fuels?

**Mr. Scott:** It is on petroleum products, including natural gas and natural gas liquids.

**Senator Molson:** In order to pay for the purchase of Petrofina.

**Mr. Scott:** Yes.

**Senator Molson:** But now you say that that is just the start.

**Mr. Scott:** Senator Balfour asked that question, and, I read it, it is intended to be, through the vehicle of this Canadian ownership account, a fund which can be resorted to by the government to further the process of Canadianization.

**Senator McIlraith:** In looking at the Canadian ownership provisions, when you come to the Canadian ownership account, would you mind looking at what appears to be a limitation on the use of this money to increase Canadian public ownership?

**Senator Molson:** Can you give us a reference?

**Senator McIlraith:** I am looking at page 28 of Bill C-103, Canadian public ownership. We have to be careful of the use of the term "Canadianization".

**Mr. Scott:** You are quite correct, senator.

**Senator McIlraith:** With that distinction in mind, I think we had better have a look at that when we get to the bill.

**Mr. Scott:** I had intended to look at some of the specific sections when I was through with this overview.

The Canadian ownership special charge was first levied in May of 1981, and the moneys were collected to acquire Petrofina. This portion of the bill contemplates an add-on to the excise tax charge under the Excise Tax Act, and that is the way it would be collected, and the increase over the current Excise Tax Act charge goes into the Canadian ownership account. The ceiling in the bill corresponds to the charge that is presently being levied. I have already mentioned the Canadian ownership account and I will say no more about it until we come to the text of the bill.

The last item in my overview is a charge, which you will be pleased to know is out now, called the special compensation charge, and that was the charge created by the government as a result of the decision of the Government of Alberta to reduce its production of oil during the negotiations with the province. It works essentially the same way as the petroleum compensation charge, but the bill specifically contemplates that it is gone as of September, 1981, owing to the oil pricing agreement reached with the Province of Alberta.

That is essentially what is in the bill.

[Traduction]

**Le sénateur Molson:** Ou s'agit-il seulement des combustibles fossiles?

**M. Scott:** Il s'agit des produits pétroliers, ce qui comprend le gaz naturel et les liquides extraits du gaz naturel.

**Le sénateur Molson:** Afin de payer pour l'acquisition de Petrofina.

**M. Scott:** Oui.

**Le sénateur Molson:** Mais vous dites maintenant qu'il s'agit seulement d'un début.

**M. Scott:** Le Sénateur Balfour m'a déjà posé la question et, d'après ce que je comprends, cet argent devrait servir au Gouvernement, grâce au compte d'accroissement du taux de propriété canadienne, à faire progresser le processus de canadianisation.

**Le sénateur McIlraith:** Au sujet des dispositions visant la canadianisation, et plus précisément relativement au compte d'accroissement du taux de propriété canadienne, que pensez-vous de ce qui semble être une restriction à l'utilisation de cet argument pour augmenter la propriété canadienne publique?

**Le sénateur Molson:** Pouvez-vous préciser l'endroit où se trouve ce dont vous parlez?

**Le sénateur McIlraith:** C'est à la page 28 du projet de loi C-103, propriété publique canadienne. Nous devons faire attention lorsque nous utilisons le terme "canadianisation".

**M. Scott:** Vous avez raison, Sénateur.

**Le sénateur McIlraith:** Maintenant que cette distinction est faite, je pense que nous pourrions mieux étudier cette question lorsque nous étudierons le projet de loi.

**M. Scott:** J'avais l'intention de traiter de certains articles quand j'en aurai fini de cet aperçu.

La redevance spéciale visant la canadianisation a été perçue pour la première fois au mois de mai 1981 et cet argent devait servir pour l'acquisition de Petrofina. Cette portion du projet de loi vise à ajouter une autre redevance à la taxe d'accise déjà perçue en vertu de la Loi sur la taxe d'accise; elle serait perçue de la même façon, et le supplément de revenu serait versé dans le compte d'accroissement du taux de propriété canadienne. Le plafond fixé dans le projet de loi correspond au montant des redevances qui sont présentement perçues. J'ai déjà parlé du compte d'accroissement du taux de propriété canadienne et je n'y ajouterai rien avant d'en arriver au texte même du projet de loi.

Le dernier point dont j'aimerais traiter dans ce survol est une redevance appelée redevance d'indemnité spéciale, et vous serez heureux de savoir qu'elle n'existe plus. Elle avait été créée par le Gouvernement à la suite de la décision du Gouvernement de l'Alberta de réduire sa production de pétrole au cours des négociations avec la province. Elle fonctionnait essentiellement de la même façon que la redevance d'indemnisation pétrolière, mais le projet de loi prévoit qu'elle se termine en septembre 1981 à cause de l'accord conclu avec la province de l'Alberta relativement à la fixation des prix.

Voilà essentiellement ce que contient le projet de loi.



## [Text]

Could we now look at some of the specific clauses to see whether that overview is accurate.

On the first page of Bill C-103 you will see that the name of the statute has been changed to the Energy Administration Act from the Petroleum Administration Act. The long title of the bill is:

An Act to provide for charges, compensation and pricing in respect of certain energy sources and for the administration and control of other matters respecting energy sources in Canada.

Natural gas pricing and charges on natural gas are now in this legislation, and the Petroleum Compensation Board is abolished as a result of this bill, thus the reason for the change in the title of the bill itself. The energy focus is expanded and the role of the Petroleum Administration Board is extinguished and the minister replaces that.

On page 2 of the bill is found Part I, which deals with Oil Export Charges. Clause 4 defines "export" and clause 4(2) deals with the metrification changes to cubic metres. Clause 5 establishes the charge at \$350 per cubic metre, with a tariff being established upon the recommendation of the ministers involved, those ministers being the Minister of Energy, Mines and Resources and the Minister of Finance, and approved by the Governor in Council.

**Senator Roblin:** This tax is on the heavy oil moving out of south Saskatchewan and Alberta only. That is the only oil that is being exported.

**Mr. Scott:** I believe that that is so, except if you look at the definition—

**Senator Roblin:** It could be anything.

**Mr. Scott:** . . . of oil on page 2, Senator Roblin, it states:

"oil" means any hydrocarbon or mixture of hydrocarbons other than gas—

In Part I under the heading "*Oil Export Charges*," clause 4(1) defines "export". That states:

"export" means

(a) subject to paragraph (b), where oil is transported by pipeline, to deliver it at its point of delivery outside Canada—

Then there is the offshore definition.

What the precise ramifications of that are I cannot say at the moment, but I am told that the intention is that this will apply to export of oil in all circumstances, oil being as defined in the bill.

**Senator Roblin:** But the only type being exported now is what I have said.

**Mr. Scott:** That is right.

**Senator Roblin:** You are telling me that it might be anything as a result of this bill?

## [Traduction]

Nous pourrions peut-être maintenant examiner certains articles pour vérifier si l'aperçu que je vous ai donné est fidèle.

À la première page du projet de loi C-103, vous verrez que le nom de la loi a été changé de Loi sur l'administration du pétrole à Loi sur l'administration de l'énergie. Le titre intégral de la loi est celui-ci:

Loi prévoyant des redevances, des indemnités et la fixation des prix à l'égard de certaines sources d'énergie et prévoyant l'administration et le contrôle d'autres aspects des sources d'énergie au Canada.

La fixation des prix du gaz naturel et les redevances sur le gaz naturel font maintenant partie de cette législation et l'Office des indemnisations pétrolières est aboli en raison de ce projet de loi d'où la raison du changement du titre du projet de loi lui-même. On a élargi l'aspect énergétique du projet de loi et le rôle de l'Office en question est disparu, parce que c'est le ministre qui assumera dorénavant cette responsabilité.

À la page 2 du projet de loi, on trouve la partie I, qui traite des redevances d'exportation sur le pétrole. L'article 4 définit le terme «exporter» et le paragraphe 4(2) traite du calcul du débit en mètres cubes. L'article 5 impose une redevance de \$350 sur chaque mètre cube, un tarif étant établi sur la recommandation des ministres intéressés, soit le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources et le ministre des Finances, par décret du gouverneur en conseil.

**Le sénateur Roblin:** Cette taxe s'applique au pétrole lourd du Sud de la Saskatchewan et de l'Alberta seulement. C'est là le seul pétrole que nous exportons.

**M. Scott:** Je pense que vous avez raison, mais si on considère la définition—

**Le sénateur Roblin:** Il pourrait s'agir de n'importe quoi.

**M. Scott:** . . . de «pétrole» à la page 2, Sénateur Roblin, vous pouvez y lire:

«pétrole» désigne tout hydrocarbure ou mélange d'hydrocarbures autre que le gaz—

À la partie I sous le titre «Redevances d'exportation sur le pétrole», le paragraphe 4(1) définit le terme «exporter» comme suit:

«exporter» signifie

a) sous réserve de l'alinéa (b), lorsque le pétrole est acheminé par pipeline, l'amener à son point de livraison à l'extérieur du Canada—

Il y a ensuite la définition de «endroit au large des côtes».

Quelles sont les conséquences précises de ces mesures, je ne peux pas vous le dire actuellement, mais on me dit que ces dispositions devraient s'appliquer à toute exportation de pétrole dans toutes les circonstances, la définition de pétrole à retenir étant celle qui est contenue dans le projet de loi.

**Le sénateur Roblin:** Mais le seul pétrole qui est exporté actuellement est celui qui vient des deux endroits dont j'ai parlé.

**M. Scott:** Vous avez raison.

**Le sénateur Roblin:** Vous me dites qu'il pourrait s'agir de n'importe quoi à la suite de ce projet de loi?



[Text]

**Mr. Scott:** That is what I understand to be the case.

Looking at clause 5, which contains the proposed new section 7, as to how the charges are established, you will see in the explanatory notes on the right that the charge was \$8 a barrel; it is now \$350 per cubic metre on a monthly basis. That is the maximum. The precise sum is fixed by tariff.

**Senator Godfrey:** Roughly what is the correlation between a cubic metre and a barrel?

**Mr. Scott:** I cannot tell you that. I knew someone would ask me that question. I am having enough trouble with the law without the volumetric considerations.

At the bottom of page 4 of the bill you will find clause 7. Clause 7 contemplates that the National Energy Board will be the collection agency for the oil export charge.

Clause 9 increases the penalty in default of payment from 1 per cent of the defaulted amount to 1.5 per cent.

Clause 10 contemplates the minister making payment out of the Consolidated Revenue Fund to pay to the provinces under section 17.1(1)(b):

such amounts in respect of a fiscal year or part thereof as are authorized pursuant to regulations of the Governor in Council to be paid to a province or its agent in respect of export of oil from the province during that year.

In clause 10 there are limits on expenditures tied to the statutory amount, and the appropriations by Parliament. That can be seen under the marginal note for limited expenditures the minister can make under this provision, and then there is the requirement to report to Parliament three months after the end of each fiscal year.

That, essentially, is the content of the bill insofar as the oil exports are concerned.

Part I.1 deals with the Transportation Fuel Compensation Recovery Charge. This charge applies to petroleum products utilized in aircraft and marine vessels, and about two pages over, under clause 12 it defines "export". It also defines "transportation fuel". That states:

"transportation fuel" means fuel designated by regulations under section 18.3 as being fuel for use by an aircraft or vessel.

The amount is set out in section 18.1(3). That deals with the transitional charges. The validating of charges made up to date is found in section 18.1(3). The references to the schedule, as I indicated earlier, which covers the transitional charges can be found there. The precise limit of the charge is to be established in the tariff, and the amount is not to exceed \$350 per cubic metre and the tariff is established by order of the Governor in Council on recommendation of the minister.

Clause 13 of the bill, found on page 9, defines the words "crude oil." This is where we get into the pricing question. That states:

[Traduction]

**M. Scott:** D'après ce que je comprends, oui.

Si vous étudiez l'article 7 de la loi à l'article 5 du projet de loi, vous verrez que pour ce qui est de la fixation des redevances, les notes explicatives indiquent que cette redevance était de \$8 le baril; elle est maintenant de \$350 le mètre cube, sur une base mensuelle. C'est là le maximum. Le montant exact est fixé par tarif.

**Le sénateur Godfrey:** Comment se comparent un mètre cube et un baril?

**M. Scott:** Je l'ignore. Je savais qu'on me poserait cette question. J'ai déjà assez d'ennuis avec le droit sans m'embarasser de considérations volumétriques.

En bas de la page 4 du projet de loi, l'article 7 prévoit que c'est l'Office national de l'Énergie qui sera chargé de percevoir les redevances d'exportation sur le pétrole.

L'article 9 augmente l'amende en cas de non-paiement de 1 p. 100 du montant impayé à 1,5 p. 100.

L'article 10 prévoit que le ministre peut payer sur le fonds du revenu consolidé les sommes à rembourser aux provinces en vertu de l'alinéa 17.1(1)(b) de la loi:

les sommes, afférentes à tout ou partie d'une année financière, dont le paiement à une province ou à son mandataire est prévu par un règlement du gouverneur en conseil, pour le pétrole exporté à partir de cette province au cours de cette année.

L'article 10 limite les dépenses effectuées aux montants prévus par la loi et à ceux qui ont été affectés à ces fins par le Parlement. C'est ce que vous pouvez voir dans la note en marge sous limitation des dépenses. Le ministre peut engager ces dépenses en vertu de cette disposition, mais il doit ensuite faire rapport au Parlement dans les mois suivant la fin de l'année financière.

Voilà rapidement ce que prévoit le projet de loi pour les exportations de pétrole.

La Partie I.1 traite de la redevance de recouvrement en matière de carburant de soute. Cette redevance s'applique à tous les produits pétroliers utilisés dans les aéronefs ou les navires, et l'article 12 définit le terme «exporter»; il définit aussi le terme «carburant»:

«carburant» s'entend du carburant que les règlements pris en vertu de l'article 18.3 désignent comme étant destiné aux aéronefs et aux navires.

Le montant de la redevance est fixé au paragraphe 18.1(3) de la loi. Il s'agit là de redevance temporaire. C'est encore ce même paragraphe qui rend valides les redevances perçues jusqu'à maintenant. C'est aussi là qu'on trouve les renvois à l'annexe qui, comme je l'ai déjà dit, prévoit les redevances provisoires. Le plafond exact de la redevance doit être établi dans un tarif, qui ne doit pas excéder \$350 le mètre cube et qui est établi sur la recommandation du ministre par décret du gouverneur en conseil.

L'article 13 du projet de loi définit les mots «pétrole brut». C'est là qu'on commence à parler de la fixation des prix. La définition est la suivante.

**[Text]**

“‘crude oil’ means any hydrocarbon or mixture of hydrocarbons other than gas;”

That covers the waterfront, as it were, on the issue of pricing. In clause 13(2) the words “offshore area” are defined. In clause 13(3) the word “price” is defined.

Clause 15 of the bill contemplates that the Governor in Council may set prices for the Yukon, the Northwest Territories and, in effect, offshore petroleum. Clause 16—and we now have the authority to establish pricing in the Yukon, Northwest Territories and offshore—states:

“23.1(1) Where no agreement is entered into under section 22 with the government of a producer-province, or any such agreement is terminated by the declaration of the parties, or—

And I emphasize this.

—in the opinion of the Governor in Council, is not effective or is not capable of being effective, the Governor in Council may, by regulation, establish maximum prices for the various qualities and kinds of crude oil to which this Part applies that are produced, extracted or recovered in that province.

So, if one combines clauses 15 and 16, one will have the pricing package which will now be set by a tariff approved by the Governor in Council.

In section 23.1(2) there is a definition of how the price will be established. In other words, instead of being on a cost of service, with a reasonable rate of return basis that the NEB now utilizes, it is proposed that it be on the considerations that the Governor in Council shall have in mind as set out in subparagraphs (a) through (d). Those include the transportation costs, the qualities and kinds of oil, conditions in the marketplace, the effect of established maximum prices et cetera. Obviously, that is a fairly important part of the whole exercise, because it does establish an authority for the minister through the Governor in Council to establish the prices.

Part III on page 12 deals with the pricing of domestic gas. Essentially, it is the same sort of exercise. Clause 21 defines the “prescribed price” to mean a price set under this part. Again, there is a definition of the offshore area as being the same as in the oil price sections.

Clause 24, dealing with proposed section 51, contemplates establishing domestic gas prices where an agreement is entered into between the producer provinces and the government. The Governor in Council may then prescribe the prices.

Proposed section 51(1.1) contemplates the Governor in Council setting the prices in respect of territories and offshore gas. Section 52.1, which is on page 15, is the basis for setting prices where there is no agreement with the provinces. It reads:

**[Traduction]**

«pétrole brut» désigne tout hydrocarbure ou mélange d'hydrocarbures à l'exception du gaz;»

Cela ouvre la porte à la fixation des prix. Le paragraphe 13(2) définit l'expression «endroit au large des côtes», et le paragraphe 13(3) définit le terme «prix».

L'article 15 du projet de loi prévoit que le gouverneur en conseil peut fixer les prix du pétrole en provenance du Yukon, des Territoires du Nord-Ouest et d'un endroit au large des côtes. Comme nous avons maintenant le pouvoir de fixer les prix du pétrole venant du Yukon, des Territoires du Nord-Ouest et d'un endroit au large des côtes, l'article du projet de loi prévoit:

«23.1(1) Lorsque aucun accord n'est conclu avec le Gouvernement d'une province pétrolière en vertu de l'article 22, ou lorsqu'un tel accord prend fin par la déclaration des parties ou que,

Et je souligne ce qui suit.

de l'avis du gouverneur en conseil, l'accord conclu n'est pas exécutoire ou n'est pas susceptible de le devenir, le gouverneur en conseil peut, par règlement, fixer les prix maximaux des diverses quantités et variétés de pétrole brut auxquelles la présente partie s'applique qui sont produites, extraites ou récupérées dans cette province.

Ainsi donc, par l'effet conjoint des articles 15 et 16, on comprend que la fixation globale des prix se fait au moyen d'un tarif approuvé par le gouverneur en conseil.

Le paragraphe 23.1(2) explique comment on en arrive à la fixation des prix. En d'autres termes, plutôt que la formule actuellement utilisée par l'Office national de l'Énergie, soit le coût du service plus un profit raisonnable, le projet de loi prévoit que le gouverneur en conseil devra tenir compte des facteurs énumérés aux alinéas (a) à (d) de ce paragraphe. Ces facteurs comprennent les coûts de transport, les qualités et variétés de pétrole, les conditions existantes sur le marché, les conséquences probables de la fixation des prix maximaux, etc. Il est évident qu'il s'agit là d'une partie importante de tout le programme parce que c'est là la partie qui donne au ministre, par l'intermédiaire du gouverneur en conseil, le pouvoir de fixer les prix.

La partie III traite de la fixation des prix du gaz domestique. Le processus est essentiellement le même. L'article 21 définit le prix imposé comme étant le prix prévu en vertu de cette partie. Encore une fois, on rappelle que l'expression endroit au large des côtes a la même signification que dans les articles qui traitaient du prix du pétrole.

L'article 24 du projet de loi remplace l'ancien article 51 de la loi par un nouveau qui prévoit la fixation des prix du gaz domestique lorsqu'un accord est conclu entre une province pétrolière et le Gouvernement. Le gouverneur en conseil peut alors fixer les prix.

Le paragraphe 51(1.1) de la loi prévoit que le gouverneur en conseil peut fixer les prix du gaz extrait des territoires ou d'un endroit au large des côtes. L'article 52.1 de la loi permet de fixer les prix lorsqu'aucun accord n'a pu être conclu avec les provinces. Il se lit comme suit:



## [Text]

Where no agreement is entered into under section 50 with the government of a producer-province, or any such agreement is terminated by the declaration of the parties, or, in the opinion of the Governor in Council, is not effective or is not capable of being effective, the Governor in Council may, by regulation, prescribe prices at which the various kinds of gas—

It is essentially the same approach as it is with oil.

If you skip over to Part III.1 on page 17, this is that part of the bill which deals with the petroleum compensation charge. If you look at paragraph 65.12 at the bottom of page 17, this is the language that is repeated throughout, and it defines the commodity against which the charge is being levied. It says:

There shall be imposed, levied and collected on

(a) each cubic metre of domestic petroleum received for processing or consumption in Canada—

That language is used in respect of the petroleum compensation charge, the special compensation charge and the Canadian ownership charge. My understanding of this is that this is an attempt to catch every type of petroleum that could be refined and consumed within a province. It is either refined and consumed within the province without resort to any importation, or it comes in by import. That is what that section is intended to cover, and that is where Senator Molson raised his question about the authority of the federal government to establish a charge of this kind in respect of petroleum products produced, processed and consumed within the boundaries of a province.

I will not go into the details of the precise charges, but if you go over to the next page, which is page 18, you will see that the charge varies historically since it was levied in July of 1980. If you go down to the very bottom, it says:

... in any month or part of a month after November 29, 1981, a charge in such amount not exceeding seventy-five dollars per cubic metre—

That is the maximum level of the petroleum compensation charge that can be levied. Again, it is established within that maximum by the Governor in Council.

**Senator Molson:** This does not take into account the quality of the product at all, does it? It does not mention gravities or temperatures and so on. Somewhere this must be spelled out perhaps by regulation or schedule, but there could be an enormous variation between natural gas liquids and heavy petroleum.

**Mr. Scott:** It is intended that the charge will be based on the kind, quality, and quantity, but obviously, it is going to have to be established by regulation. That is the intent.

**Senator Molson:** I see.

**Senator Godfrey:** I see there is no definition of a cubic metre. Does oil expand and contract with temperature changes?

## [Traduction]

Lorsque aucun accord n'est conclu avec le gouvernement d'une province pétrolière en vertu de l'article 50, ou lorsqu'un tel accord prend fin par la déclaration des parties ou que, de l'avis du gouverneur en conseil, l'accord conclu n'est pas exécutoire ou n'est pas susceptible de le devenir, le gouverneur en conseil peut, par règlement, fixer les prix auxquels les diverses variétés de gaz—

Il s'agit essentiellement du même processus que pour le pétrole.

La partie III.1 est celle qui traite des redevances d'indemnisation pétrolière. Le nouvel article 65.12 de la loi utilise une phrase qui est répétée tout au long du projet de loi et définit l'unité de mesure sur laquelle la redevance est levée. On y lit ce qui suit:

Est imposée, levée et perçue,

(a) sur chaque mètre cube de pétrole domestique reçu en vue de le traiter ou de le consommer au Canada—

Cette phrase est utilisée pour la redevance d'indemnisation pétrolière, la redevance d'indemnité spéciale et la redevance visant la canadienisation. Si je comprends bien, on veut par là toucher tout le pétrole qui pourrait être raffiné ou consommé à l'intérieur d'une province. Le pétrole est soit raffiné et consommé à l'intérieur d'une province sans qu'il y ait eu d'importation ou alors il y est introduit par la voie de l'importation. C'est ce que cet article veut comprendre et c'est à ce moment-là que le Sénateur Molson a posé sa question formulée à peu près comme suit: en vertu de quel pouvoir le Gouvernement fédéral peut-il établir une redevance de cette sorte sur des produits pétroliers produits, traités et consommés à l'intérieur des limites d'une province.

Je n'étudierai pas en détails toutes les redevances, mais si vous poursuivez votre lecture, vous constaterez que la redevance a varié depuis son établissement en juillet 1980. Il est prévu un peu plus loin ce qui suit:

... cette redevance ne doit pas dépasser soixante-quinze dollars le mètre cube.

C'est là le plafond que peut atteindre le montant de la redevance d'indemnisation pétrolière qui peut être levée. Encore une fois, le montant exact est fixé par le gouverneur en conseil, mais en tenant compte de cette limite.

**Le sénateur Molson:** Pour cet exercice on ne tient aucun compte de la qualité du produit n'est-ce pas? Il n'est pas question de gravité ou de température ou d'autres choses. Ces conditions doivent être prévues quelque part, dans un règlement ou un tableau, mais il pourrait exister une différence très grande entre les liquides extraits du gaz naturel et le pétrole lourd.

**M. Scott:** Il est prévu que la redevance sera imposée suivant la sorte, la qualité et la quantité, mais cela devra évidemment être établi par règlement. C'est ce qui est prévu.

**Le sénateur Molson:** Je vois.

**Le sénateur Godfrey:** Je ne vois nulle part une définition de mètre cube. Le pétrole est-il soumis à l'expansion et à la contraction suivant les changements de température?



[Text]

**Mr. Scott:** I would think it does; in fact, I am sure it does.

**Senator Godfrey:** Perhaps you could look up and see if they have covered the temperature on cubic metres.

**Senator Molson:** That must apply to barrels, too. Somewhere there must be standards.

**Senator Balfour:** There are 6.29 barrels to a cubic metre.

**Senator Molson:** Is it established in the case of barrels what temperatures and specific gravities and so on apply?

**Senator Balfour:** I do not know.

**Senator Godfrey:** There was a definition of what a barrel constituted, but I see it has been repealed.

**Senator Roblin:** Gasoline certainly contracts and expands, according to temperature. Whenever you measure what is in a bulk tank you have to take the question of temperature and work it out because it makes a difference. There is a standard temperature against which it is measured, but it has to be in there somewhere. In looking at this increase in the charge from \$11.01 per cubic metre in October of 1980, I see that two years later it is headed for \$75 per cubic metre. What is that value related to?

**Mr. Scott:** It is presumably related to the kind, quality and world prices. That is at the root, presumably, of the ongoing discussions with the provinces.

**Senator Balfour:** Are they not just giving themselves a lot of room?

**Mr. Scott:** With the \$75, I presume they are. I could not honestly say at this point in time. I believe, and this again is completely gratuitous, that this is the area in which the price of gasoline at the pump is impacted, coupled with the Canadian ownership compensation charge.

We are still under this petroleum compensation charge. Clause 33 has a penalty for default in payment, which has been increased from 1 per cent to 1.5 per cent.

Clause 34 demonstrates how these petroleum compensation charges are collected, and they are collected under the Excise Tax Act by simply adding on the petroleum compensation charge to the top of the charges under the Excise Tax Act and collected in that manner. That throws up a right of appeal under clause 37 where there is doubt as to whether a charge is payable, or as to the amount, and this would be related, Senator Molson, to your concerns about the fairness and reasonableness of charges for particular kinds and qualities of petroleum. There is an appeal to the Tariff Board. Presumably, there would be a tariff and the application of that tariff by the minister will be reviewable by the Tariff Board.

**The Chairman:** The quality would come into that?

**Mr. Scott:** Yes, Mr. Chairman.

[Traduction]

**M. Scott:** Je le pense oui, je suis sûr que c'est le cas.

**Le sénateur Godfrey:** Peut-être pourriez-vous vérifier s'ils ont prévu les écarts de température pour les mètres cubes?

**Le sénateur Molson:** Cela doit s'appliquer lorsqu'on mesure en barils aussi. Il doit y exister des normes.

**Le sénateur Balfour:** Il y a 6,29 barils dans un mètre cube.

**Le sénateur Molson:** Lorsqu'on parle de barils, a-t-on prévu à quelle température et à quelle gravité on doit faire les mesures?

**Le sénateur Balfour:** Je ne le sais pas.

**Le sénateur Godfrey:** Il existait une définition de ce qui constituait un baril dans cet article, mais je vois que cette partie est disparue.

**Le sénateur Roblin:** L'essence est certainement soumise à la contraction et à l'expansion suivant la température. Lorsque vous mesurez la quantité d'essence qui se trouve dans un grand réservoir, vous devez tenir compte de la température et faire des calculs parce que la différence est notable. Il y a une température normale à laquelle on prend ces mesures, mais elle doit se trouver quelque part. Cette redevance est passée de \$11.01 le mètre cube en octobre 1980 alors que deux ans plus tard, elle sera aux alentours de \$75 le mètre cube. Comment en est-on arrivé là?

**M. Scott:** C'est probablement à cause de la sorte, de la qualité et des prix mondiaux. C'est probablement aussi l'une des raisons des discussions continuelles avec les provinces.

**Le sénateur Balfour:** Ne se ménagent-elles pas simplement une bonne marge de manœuvre?

**M. Scott:** A \$75, je présume que tel est le cas. Mais je ne pourrais pas l'affirmer à ce moment. Je pense, mais encore une fois sans avoir obtenu de confirmation de cette opinion, que cette mesure a une influence directe sur le prix de l'essence à la station de service, en plus de la présence de la redevance d'indemnisation visant la propriété canadienne.

Nous en sommes encore à cette redevance d'indemnisation pétrolière. L'article 33 prévoit une amende en cas de non-paiement, et cette amende est passée de 1 p. 100 à 1,5 p. 100.

L'article 34 indique comment ces redevances d'indemnisation pétrolière sont recouvrées: elles le sont simplement en vertu de la Loi sur la taxe d'accise en ajoutant la redevance d'indemnisation pétrolière aux autres redevances prévues par la Loi sur la taxe d'accise et recouvrées de la même manière. L'article 37 prévoit un droit d'appel lorsqu'il est douteux qu'une redevance soit payable ou non, lorsque l'on n'est pas sûr du montant, et je relierais cet article, Sénateur Molson, à l'intérêt que vous avez démontré relativement à l'équité et au caractère raisonnable des redevances pour certaines sortes et qualités de pétrole. C'est un appel devant la Commission du tarif. Il est à prévoir qu'il existera un tarif et que sa mise en œuvre par le ministre sera soumise à révision par la Commission du tarif.

**Le président:** Et on y tiendrait compte de la qualité?

**M. Scott:** Oui, monsieur le président.

[Text]

**Senator Molson:** The Tariff Board review is a long procedure.

**Mr. Scott:** The Tariff Board is coming alive again which is because the method selected to collect it is through the Excise Tax Act. That is the vehicle for appeal under the Excise Tax Act.

**Senator Walker:** You will have to enlarge it because it is awfully slow.

**Mr. Scott:** It will be interesting to question the departmental officials on this as to whether that has been contemplated, and whether this is the kind of imposition or tax that is likely to raise a lot of dispute and create a whole new body of work for the Tariff Board. It sounds to me as though it might well do so.

To continue, honourable senators, Part III.2 on page 23 of the bill deals with the Canadian Ownership Provisions. You will see that, in Part III.1, Petroleum Compensation Charge, and in Part III.2, Canadian Ownership Provisions, under clause 39, clause 65.21, there is exactly the same basis for imposing the charge:

- (a) each cubic metre of domestic petroleum received for processing or consumption in Canada, and
- (b) each cubic metre of foreign petroleum or petroleum product imported into Canada for processing, consumption, sale or other use in Canada,

Therefore, the same yardstick is used for the Canadian Ownership Provisions and the Petroleum Compensation Charge. The penalty and collection provisions are the same and also apply. In clause 65.23, going over to page 25 of the bill, you will see that this charge is also applied to natural gas liquids, and the tax rates are again collected on the Excise Tax Act. Clauses 65.23 and following establish this special charge on gas; clause 65.25 confirms that this charge, that is, the Canadian ownership special charge, is not levied on exports.

Then, under Division II, on page 27 of the bill, is the Canadian Ownership Account. You will note that there is a definition of what is to be paid into the account. The account is established, and all amounts received in respect of a special charge imposed pursuant to clause 65.21, which is the Canadian ownership charge, shall be credited to the account.

Under subsection (3) at the top of page 28:

In addition to the investments authorized to be charged to the account under the Vote referred to in subsection (1), there shall be charged to the account

- (a) the amounts required to be refunded or reimbursed to a person under Division I;

that is, improperly collected amounts,

- (b) subject to the approval of the Governor in Council and in accordance with such terms and conditions, if any, as he may, on the recommendation of the Minister and the Minister of Finance prescribe, such amounts as are from

[Traduction]

**Le sénateur Molson:** Une révision par la Commission du tarif prend beaucoup de temps.

**M. Scott:** On fait appel à la Commission du tarif simplement à cause de la méthode choisie pour percevoir cette redevance en vertu de la Loi sur la taxe d'accise. Et les appels en vertu de cette loi sont faits devant cette Commission.

**Le sénateur Walker:** Il va falloir lui donner de l'expansion parce qu'elle travaille très lentement.

**M. Scott:** Je vais trouver intéressant de poser des questions aux responsables du ministère sur le sujet: a-t-on étudié cet aspect de la question et cette sorte de taxe va-t-elle vraisemblablement provoquer beaucoup de litiges et créer beaucoup de travail nouveau pour la Commission du tarif. Il me semble que ce pourrait très bien être le cas.

La partie III.2 du projet de loi, honorables Sénateurs, comprend les dispositions visant la canadienisation. Vous constaterez que la partie III.1 sur les redevances d'indemnisation pétrolière et la partie III.2, dispositions visant la canadienisation, utilisent en vertu des articles 39 et 65.21, exactement la même unité d'imposition de la redevance:

- (a) sur chaque mètre cube de pétrole domestique reçu en vue de le traiter ou de le consommer au Canada, et

- (b) sur chaque mètre cube de pétrole ou de produit pétrolier étrangers importé en vue de le traiter, de le consommer, de le vendre ou d'en faire un autre usage au Canada,

En d'autres termes, on se sert de la même unité de mesure pour les dispositions visant la canadienisation et la redevance d'indemnisation pétrolière. Les dispositions relativement aux amendes et au recouvrement sont les mêmes et s'appliquent dans les mêmes circonstances. Le nouvel article 65.23 de la loi prévoit que cette redevance est aussi levée sur les liquides extraits du gaz naturel, et qu'elle l'est encore une fois en vertu de la Loi sur la taxe d'accise. Ce sont les articles 65.23 et suivants qui créent cette redevance spéciale sur le gaz. Le nouvel article 65.25 confirme que cette redevance, c'est-à-dire la redevance spéciale visant la canadienisation n'est pas levée sur le gaz exporté.

On trouve à la section II du projet de loi, le compte d'accroissement du taux de propriété canadienne. Vous remarquerez que l'on définit ce qui doit être crédité au compte. Le compte est établi et tous les montants perçus à titre de redevance spéciale conformément à l'article 65.21, la redevance visant la canadienisation, sont crédités au compte.

Le paragraphe (3) de cet article prévoit ce qui suit:

Outre les investissements visés au crédit mentionné au paragraphe (1), sont portées au débit du compte

- (a) les sommes à rembourser ou à restituer en vertu de la section I;

c'est-à-dire les sommes perçues qui n'auraient pas dû l'être

- (b) sous réserve de l'approbation donnée par décret du gouverneur en conseil et conformément aux conditions pouvant être prescrites sur la recommandation du Ministre et du ministre des Finances, les sommes que requiert le



**[Text]**

time to time required by the Minister for investment in shares, debentures, bonds or other evidences of indebtedness of any person in order to increase Canadian public ownership of the oil and gas industry in Canada through share and property acquisitions and to repay loans or expenses incurred for that purpose.

There is the paragraph that contemplates, latterly, the repayment for the Petrofina investment, and also includes an ongoing operating account for further establishment of an increase in Canadian public ownership.

Clause 65.27 is the negative resolution which relates to these investments, and the precise text of it I will have for you next week. The one in my copy may not be precise.

I then refer honourable senators to Part III.3, the Special Compensation Charge, which appears at page 32. This charge is no more, so you need not concern yourselves except to note that it expired on September 22, 1981, as appears from clause 65.3(2). It was effective from March 3, 1981, to September 21, 1981.

Lastly, I will deal with petroleum compensation, and this is an area in which there is a fairly heavy regulation content. Until one examines the regulations, which we have not been able to do in detail as yet, it is not clear who is to be compensated from these payments, or the criteria upon which they are based.

Clause 71 defines compensation as meaning the amount that may be paid pursuant to this Division to a person in respect of a type of petroleum. Clause 72 says:

On application therefor to the Minister by a person who establishes that, pursuant to any regulations made under this Division, he qualifies for compensation in respect of a quantity of a prescribed quality or kind of petroleum, the Minister may authorize the payment to that person, on such terms and conditions as the Minister may in accordance with the regulations imposed, of compensation in an amount determined by the Minister in accordance with the regulations.

Clause 72, therefore, contemplates that that payment will be made. Clause 75 then says that the Governor in Council may make regulations, and these will be regulations dealing with applications for compensation and the circumstances in which compensation will be granted. As I say, that will be an area for us to look at in some detail so as to find out what the precise intent is.

**Senator Roblin:** Do we know at this stage who is the target for this compensation?

**Mr. Scott:** The producers of special quality oils, as I understand it. In other words, if you look at the section regarding regulations, "any product resulting from the processing or refining of hydrocarbons or coal as a petroleum product; prescribing qualities or kinds of petroleum in respect of which compensation is payable, including the source," etc. As I understand it, the intent is that special quality petroleum producers will qualify for compensation and, I suppose, special

**[Traduction]**

Ministre pour investissement dans des actions, débentures, obligations ou autres titres de créance d'une personne quelconque, ou pour l'acquisition de biens de celle-ci, en vue d'accroître la participation canadienne publique dans l'industrie du pétrole et du gaz au Canada ou en vue de rembourser les frais ou les emprunts faits à cette fin.

Il y a ensuite le paragraphe qui prévoit pour plus tard le remboursement de l'investissement dans Petrofina et comprend aussi un compte de fonctionnement continu visant à favoriser l'augmentation de la propriété canadienne publique.

Le nouvel article 65.27 de la loi prévoit la motion de rejet de ces investissements et je disposerai pour vous du texte exact de cette motion la semaine prochaine. Le texte dont je dispose n'est peut-être pas exact.

Passons maintenant, honorables sénateurs, à la partie III.3, la redevance d'indemnité spéciale. Cette redevance n'existe plus, vous n'avez donc pas à vous inquiéter; veuillez simplement noter qu'elle s'est terminée le 22 septembre 1981 ainsi qu'il est prévu au nouveau paragraphe 65.3(2) de la loi. Elle a été en vigueur du 3 mars 1981 au 21 septembre 1981.

En dernier lieu, j'aimerais parler de l'indemnité pétrolière, un domaine où beaucoup de questions sont réglées par voie de règlement. Sans une étude attentive des règlements, ce que nous n'avons pas encore pu faire, il est impossible de savoir avec précision qui doit être indemnisé et en vertu de quel critère.

En vertu du nouvel article 71 de la loi, le terme indemnité désigne la somme qui peut être payée, en vertu de la présente section, à une personne à l'égard d'une catégorie de pétrole. Le nouvel article 72 de la loi prévoit:

Sur demande qui lui est présentée par une personne qui établit qu'elle remplit les conditions prévues aux règlements pris en vertu de la présente section pour recevoir une indemnité à l'égard d'une quantité de pétrole d'une qualité ou variété prescrites par ces règlements, le Ministre peut, sous réserve des conditions qu'il peut imposer conformément aux règlements, autoriser le paiement à cette personne d'une indemnité dont il fixe le montant, conformément aux règlements.

L'article 72 prévoit donc que ce paiement sera fait. Le nouvel article 75 prévoit que le gouverneur en conseil peut prendre des règlements relatifs aux demandes d'indemnisation et aux conditions en vertu desquelles l'indemnisation aura lieu. Comme je vous le disais plus tôt, c'est là un domaine que nous devons étudier plus en détail pour découvrir ce que le Gouvernement entend faire exactement.

**Le sénateur Roblin:** Savons-nous déjà qui devrait être le bénéficiaire de cette indemnité?

**M. Scott:** Si je comprends bien, ce sont les producteurs de pétroles de qualités spéciales. En d'autres termes, si vous étudiez cet article sur les règlements, vous lisez ceci: «tout produit obtenu du traitement ou du raffinage d'un hydrocarbure ou du charbon; prescrivant les qualités ou variétés de pétrole à l'égard desquelles une indemnité est payable, notamment la provenance», etc. Si je comprends bien, on veut que les producteurs de pétroles de qualités spéciales soient éligibles à



*[Text]*

quality is, in part, a function of supply and demand considerations. I am, however, operating in a speculative area here. This is the mechanism by which it will be done.

The 1st and most important clause, I believe, is clause 77, which deals with the Petroleum Compensation Accounting. It contemplates that:

The Minister may make expenditures out of the Consolidated Revenue Fund for the payment of the following amounts:

Those amounts include amounts required to be refunded or paid to a person under Part III.1, which is the Petroleum Compensation Charge, and Part III.3, which is the Special Compensation Charge. The amounts payable pursuant to this head, that is, the payments out of the Canadian Ownership Account, are in addition to any amount prescribed or appropriated by Parliament for any purposes mentioned. There is then a reference to appropriation, following which, if you look at subparagraph (4) the limit on the expenditure by the minister is set out. It reads:

The aggregate of expenditures made in any fiscal year under this section shall not exceed the aggregate of

(a) amounts received in that fiscal year in respect of the portion of the oil export charge designated pursuant to paragraph (2)(a);

and that relates to the oil export charge,

(b) amounts received in that fiscal year in respect of any charge payable under Part III.1 or III.3;

which is the Petroleum Compensation Charge,

(c) the sum referred to in subsection (3); and

(d) such additional amount, if any, as is appropriated by Parliament for any of the purposes mentioned in subsection (1) for that fiscal year.

Within limits, these levies can then be paid back by the minister in the form of compensation to producers or, presumably, processors, on the basis of the kind or quality of production.

Lastly, clause 47 eliminates the Petroleum Compensation Board, or the minister replaces it. That is to be found in clause 47.

That is the state of my appreciation of the bill at the moment, senators. Presumably the areas of concern can be explored further when we meet with the ministry representatives.

**The Chairman:** Having regard to the hour, there is no point in starting to discuss another bill at this time. I should tell you, however, what the program is for next week. On Tuesday afternoon and on Wednesday morning we will be dealing with the budget tax changes. Sometime on Tuesday afternoon we will get into a discussion of the framework for the first interim report on the subject matter.

On Thursday morning we will revert to dealing with the energy bills. We still have three more to deal with. On

*[Traduction]*

cette indemnité et je suppose que les qualités spéciales dépendent en bonne partie de l'offre et de la demande pour leurs produits. Ce n'est là cependant que pure spéculation de ma part. C'est ainsi que ce programme va fonctionner.

Le dernier article, et le plus important à mon avis, est le nouvel article 77 qui traite de la comptabilité de ce programme d'indemnisation. Il prévoit ce qui suit:

Le ministre peut payer sur le fonds du revenu consolidé

Les sommes à rembourser ou à payer en vertu de la partie III.1, la redevance d'indemnisation pétrolière ou de la partie III.3, la redevance d'indemnité spéciale. Les montants payables en vertu de ce titre, c'est-à-dire les paiements à même le compte d'accroissement du taux de propriété canadienne s'ajoutent à tout autre montant prescrit ou affecté par le Parlement à toutes les fins déjà décrites. Le projet prévoit ensuite l'affectation de crédits puis, au paragraphe (4), il impose une limite aux dépenses que peut faire le Ministre. Cette limite est imposée dans les termes suivants:

Le total des dépenses effectuées au cours d'une année financière en application du présent article ne peut excéder le total des sommes suivantes:

(a) les sommes reçues au cours de l'année financière en question au titre de la fraction de la redevance d'exportation sur le pétrole mentionnée à l'alinéa (2) (a);

il s'agit là de la redevance d'exportation sur le pétrole,

(b) les sommes reçues au cours de cette année financière à titre de redevances imposées en vertu des parties III.1 ou III.3;

il s'agit de la redevance d'indemnisation pétrolière,

(c) la somme visée au paragraphe (3); et

(d) la somme additionnelle votée par le Parlement pour l'application du paragraphe (1) au cours de cette année financière.

Sous réserve des limites imposées, le produit de ces perceptions peut être remboursé par le Ministre sous forme d'indemnité aux producteurs, ou même aux transformateurs, suivant la sorte ou la qualité de leur production.

Il y a enfin l'article 47 du projet de loi qui prévoit la disparition de l'Office des indemnisations pétrolières et son remplacement par le Ministre.

Voilà ce que je comprends du projet de loi actuellement, sénateurs. Certaines questions pourront sans doute être étudiées plus à fond lorsque nous rencontrerons les représentants du ministère.

**Le président:** Étant donné l'heure, il ne serait pas logique de commencer la discussion d'un autre projet de loi maintenant. Je vais vous donner notre programme de la semaine prochaine. Lors de nos séances de mardi après-midi et de mercredi matin, nous discuterons des modifications fiscales budgétaires. C'est mardi après-midi que nous commencerons à discuter de l'ébauche de notre premier rapport provisoire sur le sujet.

Jeudi matin nous recommencerons à étudier les projets de loi sur l'énergie. Nous en avons encore trois à étudier. Jeudi

**[Text]**

Thursday morning at 9.30 a.m. we will also be meeting with the International Petroleum Association. Our expert, Mr. David Scott, tells me that we can accomplish the educational process, as far as the three remaining bills are concerned, in the time that is left. If it does not appear that we can do that, I intend to explore the possibility of being able to sit on Wednesday afternoon when the Senate rises.

**Senator Molson:** The last two weeks we have done that on another committee, and it has been a very interesting exercise.

**The Chairman:** You will notice that I said, "explore the possibility" because there may not be any time left. In any event, we will try to move along as fast as we can.

In the following week we should be in the position where we can hear the departmental officials on the energy bills.

**Senator Balfour:** I should like to table a document covering the quantitative situation with regard to converting barrels to cubic metres.

**Senator Molson:** I think this should form part of the record.

**[Traduction]**

matin, à 9 h 30, nous accueillerons la *International Petroleum Association*. Notre conseiller, M. David Scott, me signale qu'il est possible d'étudier les trois projets de loi qui nous restent dans le délai qui nous est imparti. S'il semble impossible de le faire, j'ai l'intention d'étudier la possibilité de tenir une séance mercredi après-midi à l'ajournement du Sénat.

**Le sénateur Molson:** Nous l'avons fait avec un autre comité ces deux dernières semaines et l'exercice a été très intéressant.

**Le président:** Vous remarquerez que j'ai parlé de «étudier la possibilité», parce qu'il est possible que nous n'ayons plus de temps. De toute façon nous tenterons de progresser aussi vite que possible.

Au cours de la semaine suivante, nous devrions pouvoir recevoir les représentants du ministère au sujet des projets de loi sur l'énergie.

**Le sénateur Balfour:** J'aimerais déposer un document sur la conversion des quantités de pétrole exprimées en barils et en mètres cubes.

**Le sénateur Molson:** Je pense que cela devrait faire partie du compte rendu.

*Document Tabled***Adoption of Metric**

In 1979 the Canadian petroleum industry began using the International System of Units, commonly called the metric system, to report figures related to length, area, volume and mass. All figures, graphs and tables in this year's Annual Report are in metric measure.

\*International System of Units (SI) conversion factors used by Canadian Petroleum Association in its statistical handbook effective January 1, 1979.

**Table of Basic Conversion Factors\***

## Traditional to metric

## Metric to traditional

## Length

1 mile = 1.609 kilometres (km)

1 km = 0.621 mile

1 foot = 0.305 metre (m)

1 m = 3.281 feet

## Area

1 acre = 0.405 hectare (ha)

1 ha = 2.471 acres

## Volume

1 gallon (Can.) = 4.546 litres (L)

1 L = 0.220 gallon (Can.)

1 barrel = 0.159 cubic metre (m<sup>3</sup>)

1 m<sup>3</sup> = 6.290 barrels

1 MCF = 28.174 cubic metres (m<sup>3</sup>)  
(natural gas)

1 m<sup>3</sup> = 0.035 MCF

## Mass

1 pound = 0.454 kilogram (kg)

1 kg = 2.205 pounds

1 long ton = 1.016 tonnes (t)  
(2,240 pounds)

1 t = 0.984 long ton

1 short ton = 0.907 tonne (t)  
(2,000 pounds)

1 t = 1.102 short tons



[Text]

[Traduction]

*Document déposé***Adoption du système métrique**

En 1979, l'industrie canadienne du pétrole a commencé à utiliser le système international d'unités, appelé communément le système métrique pour exprimer des quantités en termes de longueur, de surface, de volume et de masse. Tous les chiffres, tous les graphiques et tous les tableaux contenus dans le rapport annuel de cette année sont exprimés en mesure métrique.

\*Voici les facteurs de conversion au système international d'unités (SI) utilisé par l'Association pétrolière du Canada dans son manuel statistique du 1<sup>er</sup> janvier 1979.

**Tableau des principaux facteurs de conversion\***

Du système traditionnel au SI

Du SI au système traditionnel

**Longueur**

1 mille = 1,609 kilomètres (km)

1 km = 0,621 milles

1 pied = 0,305 mètres (m)

1 m. = 3,281 pieds

**Surface**

1 acre = 0,405 hectares (ha)

1 ha = 2,471 acres

**Volume**

1 gallon (Can.) = 4,546 litres (L)

1 L = 0,220 gallons (Can.)

1 baril = 0,159 mètres cubes (mc<sup>3</sup>)1 m<sup>3</sup> = 6,290 barils

1 000 pieds cubes = 28,174 mètres cubes

1 m<sup>3</sup> = 0,035 mille pieds cubes**Masse**

1 livre = 0,454 kilogrammes (kg)

1 kg = 2,205 livres

1 tonne longue = 1,016 tonnes (t)  
(2,240 livres)

1 t = 0,984 tonnes longues

1 tonne courte = 0,907 tonnes (t)  
(2,000 livres)

1 t = 1,102 tonnes courtes

**Mr. Scott:** This information is what is called "real expertise."

**The Chairman:** Senator Balfour tabled this interpretation measure to aid in the understanding of the energy bills where the quantitative position is expressed in metric terms.

Our job is to dispose of the matters which are piled up on our platter as quickly as we can. At the present moment, I believe that we can have our budget tax changes report ready before the end of this month. I would think this would be done in a series of reports. In other words, as we develop the subject matter of certain of the proposed changes, such as those affecting the CCA and those dealing with non-resident companies and the interest problem in that connection, we will make an interim report.

We have precedents for that procedure. In some instances within the last three or four years, we have made as many as three and possibly four first interim reports and second interim reports. This was found to be an easier way of dealing with it. In other words, you deal with the subject matter; you reach your conclusions; and then report it. In addition, you are not lump-feeding the members of the public who are interested in our reports. You also have a better chance to avoid legal indigestion.

**Senator Molson:** Is there not an agreement in the other place that the energy bills will be finalized by the end of June?

**M. Scott:** Voilà ce qu'on appelle des connaissances de spécialiste.

**Le président:** Le sénateur Balfour a déposé ce tableau de conversion afin de nous aider à comprendre les projets de loi sur l'énergie lorsque les quantités sont exprimées en mesures métriques.

Nous devons nous efforcer de considérer les questions qui nous sont confiées aussi vite que possible. Pour le moment, je pense que nous pouvons disposer des modifications fiscales budgétaires avant la fin du mois. Je pense que nous pouvons le faire grâce à une série de rapports. En d'autres termes, aussitôt que nous avons pris une décision relativement à certaines modifications proposées, par exemple celles qui affectent l'Association canadienne des consommateurs ou les sociétés non résidentes et le problème des taux d'intérêt, nous ferons un rapport intérimaire.

Nous avons déjà agi de cette façon. Dans certains cas au cours des trois ou quatre dernières années, nous avons présenté trois et même quatre premiers et seconds rapports intérimaires. Nous avons trouvé qu'il était plus facile ainsi de faire le travail. Autrement dit, vous étudiez d'abord la teneur du sujet qui vous est confié; ensuite vous en arrivez à vos conclusions; et enfin vous faites rapport. De plus, vous n'en donnez pas trop à la fois à la population qui s'intéresse à vos rapports. Vous avez ainsi une meilleure chance d'éviter une indigestion juridique.

**Le sénateur Molson:** N'existe-t-il pas un accord à l'autre endroit à l'effet que l'étude des projets de loi sur l'énergie sera terminée à la fin de juin?



[Text]

**The Chairman:** Yes, I understand that it is expected that somewhere in the area of June 15 they might well be disposed of. In any event, there is an arrangement that has been publicly acknowledged that they will be concluded and out of the House of Commons at or before the end of June.

**Senator Molson:** What does that mean for us?

**The Chairman:** It would mean that we would have a lot of headaches facing the summer recess, which we would have to enjoy, as best we could, in Ottawa while we sit to deal with these bills. The object of the exercise now is to try to complete the hearings on the consideration of the bills.

Two energy bills are now before the committee. We will continue our hearings in relation to those bills, and the hearings to date on the subject matter will form part of our study on the bills themselves and cover the transition.

I think the bill dealing with incentives will take some time.

**Mr. Scott:** Bill C-104 is the most difficult, and it is regulation oriented. It has to do with Canadian ownership and control rates and incentive payments. Of the three remaining bills, I thought we would deal with Bill C-104 at the end. However, it may end up being the first bill on which we hear from the minister and the departmental officials.

**Senator Molson:** I thought you said we would deal with it as the last one.

**The Chairman:** Perhaps that was inaccurate phrasing. It will be the last in the order of eight bills that we consider. Of course, there are other subjects that we have look at, such as the relationship of the National Energy Program to all of these energy bills and whatever else the committee may suggest.

**Senator Walker:** The new session will open in September, so if we are not through by then, we will be sunk.

**The Chairman:** Well, one could speculate, and I have done some of that. I do not think I will add any more to it, however. I think we have to consider that the energy bills may be a must before we adjourn. All I want to do is get our work done, to the extent that we can, before the end of June.

**Hon. Senators:** Hear, hear!

**The Chairman:** I hope we will see you next Thursday afternoon, ready for a full week's work. Everybody has approved of that.

The meeting is adjourned.

[Traduction]

**Le président:** Oui, si je comprends bien, on s'attend que vers la mi-juin on en ait terminé avec ces projets de loi. Il y a de toute façon un accord admis publiquement à l'effet que la Chambre des communes en aura terminé à la fin de juin ou même avant.

**Le sénateur Molson:** Qu'est-ce que cela implique pour nous?

**Le président:** Cela impliquerait que nous aurions beaucoup de problèmes avec l'intersession d'été, que nous devrions passer, le mieux possible, à Ottawa, à étudier ces projets de loi. Ce que nous tentons de faire maintenant est de compléter notre étude de ces projets de loi.

Deux projets de loi sur l'énergie ont maintenant été déferés au comité. Nous allons poursuivre nos séances consacrées à l'étude de ces projets de loi et les séances que nous avons déjà tenues sur la teneur des projets de loi feront partie de notre étude des projets de loi eux-mêmes et assureront la transition.

Je pense que le projet de loi portant sur l'encouragement du secteur pétrolier nous demandera passablement de temps.

**M. Scott:** Le projet de loi C-104 est le plus difficile, il est axé sur les règlements. Il traite de la propriété canadienne, du taux de contrôle de cette propriété et des paiements d'incitation. Il nous reste trois projets de loi à étudier et je pensais garder le projet C-104 pour la fin. Cependant, il peut s'avérer que ce soit là le premier projet de loi dont viennent nous parler le ministre et les représentants de son ministère.

**Le sénateur Molson:** Je pensais que vous nous aviez dit que ce serait le dernier que nous aurions à étudier.

**Le président:** C'est peut-être l'expression qui n'a pas été heureuse. Parmi les huit projets de loi que nous étudions, ce sera le dernier. Il y a bien sûr d'autres sujets que nous devons étudier, par exemple les relations du programme énergétique national avec tous ces projets de loi sur l'énergie et tous les autres sujets que le comité voudra bien suggérer.

**Le sénateur Walker:** La nouvelle session s'ouvre en septembre, alors, si nous n'en avons pas fini, tout notre travail aura été inutile.

**Le président:** On peut évidemment spéculer, moi-même je l'ai fait. Mais je pense bien avoir fini de spéculer. Je pense que nous devons nous dire que notre étude des projets de loi sur l'énergie doit être terminée avant l'ajournement. Tout ce que je veux c'est que nous fassions notre travail aussi bien que possible d'ici la fin de juin.

**Des voix:** Bravo!

**Le président:** J'espère vous revoir mardi après-midi pour une bonne semaine de travail. Tout le monde était d'accord.

La séance est levée.







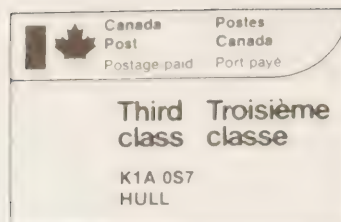












*If undelivered, return COVER ONLY to*  
Canadian Government Printing Office  
Supply and Services Canada  
45 Sacre-Coeur Boulevard  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada  
45 boulevard Sacre Coeur  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

---

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

---

Tuesday, June 8, 1982

Le mardi 8 juin 1982

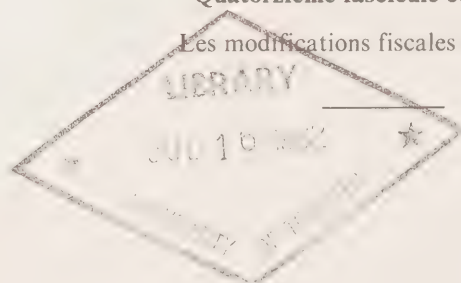
Issue No. 97

Fascicule n° 97

Fourteenth Proceedings on:  
Budget Tax Changes

---

Quatorzième fascicule concernant:  
Les modifications fiscales budgétaires



WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	McIlraith
Buckwold	Molson
Charbonneau	Murray
Cook	*Perrault
*Flynn	Riel
Godfrey	Roblin
Hayden	Tremblay
Lafond	Walker—(19)
Lang	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	McIlraith
Buckwold	Molson
Charbonneau	Murray
Cook	*Perrault
*Flynn	Riel
Godfrey	Roblin
Hayden	Tremblay
Lafond	Walker—(19)
Lang	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, March 24, 1982:

“The Honourable Senator Hayden moved, seconded by the Honourable Senator Buckwold;

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and consider the following:

(i) Budget tax changes tabled by the Minister of Finance in the House of Commons on November 12, 1981, and the impact thereof on taxpayers;

(ii) documents tabled December 18, 1981, by the said Minister of Finance in the House of Commons relating to some enumerated budget tax measures announced on November 12, 1981 and describing the tax treatment proposed to be accorded thereto;

(iii) the proposals made by the Minister of Finance in the House of Commons on December 18, 1981, for adjustments in some measures contained in the Budget resolutions;

(iv) the further proposals made by the Minister of Finance in the House of Commons on December 18, 1981, for referral of some tax measures contained in the Budget resolutions to a parliamentary committee as follows:

Rules relating to corporate re-organization, taxation of whole life insurance, charitable foundations, retirement allowances and work in progress; and

(v) any bills based on the Budget tax changes in advance of the said bills coming before the Senate and any other matters relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 24 mars 1982:

«L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Buckwold,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier ce qui suit:

(i) les modifications fiscales budgétaires déposées à la Chambre des communes par le ministre des finances le 12 novembre 1981 et leur incidence pour les contribuables;

(ii) les documents, déposés à la Chambre des communes par ledit ministre des Finances le 18 décembre 1981, concernant certaines mesures fiscales budgétaires énumérées annoncées le 12 novembre 1981 et exposant le traitement fiscal qu'il proposait d'accorder à ces mesures;

(iii) les propositions, faites à la Chambre des communes par le ministre des Finances le 18 décembre 1981, au sujet d'ajustements à certaines mesures contenues dans les résolutions budgétaires;

(iv) les autres propositions, faites à la Chambre des communes par le ministre des Finances le 18 décembre 1981, pour le renvoi de certaines mesures fiscales contenues dans les résolutions budgétaires à un comité parlementaire; ces mesures sont les suivantes:

les règles relatives à la réorganisation des sociétés, l'imposition de l'assurance-vie, des organismes de bienfaisance, des allocations de retraite et des travaux en cours; et

(v) les bills fondés sur les changements apportés aux mesures fiscales budgétaires, avant que lesdits bills et tout autre sujet connexe ne soient soumis au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 8, 1982  
(130)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2:00 p.m. to consider the following:

Budget Tax Changes.

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Buckwold, Cook, Godfrey, McIlraith, Molson, Roblin and Walker. (8)

*Present, not of the Committee:* The Honourable Senators Bosa and Stollery. (2)

*In attendance:* The following members of the Advisory Staff:

Mr. Thomas S. Gillespie, Counsel;  
Mr. Helmut Birk, C.A.

*Witnesses:*

*Department of Finance:* (Tax Policy and Legislation Branch)

Mr. Satya Poddar, Director, Tax Analysis and Commodity Tax;

Mr. L. Farber, Senior Tax Policy Officer.

The Committee proceeded directly to the examination of the witnesses, assisted therein by Messrs. Gillespie and Birk.

At 4:15 p.m. the Committee adjourned.

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 8 JUIN 1982  
(130)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 heures pour étudier:

Les modifications fiscales budgétaires.

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Buckwold, Cook, Godfrey, McIlraith, Molson, Roblin et Walker. (8)

*Présents mais ne faisant pas partie du Comité:* Les honorables sénateurs Bosa et Stollery. (2)

*Aussi présents:* Les membres suivants du personnel consultatif:

M. Thomas S. Gillespie, conseiller;  
M. Helmut Birk, c.a.

*Témoins:*

*Ministère des Finances:* (Direction de la politique et de la législation de l'impôt)

M. Satya Poddar, Directeur, division de l'analyse fiscale et des taxes à la consommation;

M. L. Farber, agent de politique fiscale.

Le comité passe directement à l'interrogation des témoins avec l'aide de MM. Gillespie et Birk.

Le Comité suspend ses travaux à 16 h 15.

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, June 8, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2 p.m. to study budget tax changes.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we have with us today officials from the department. We have Mr. Poddar, whom you already know. On his right is Mr. Farber, Chief, Business and Property Income Tax Policy, Legislation Division. Mr. Gillespie has certain questions that he would like to clarify with the witnesses. We will then start to outline the framework of what I would call the first interim report of the committee. However, I do not expect we will complete it today, but at least we should be able to develop some ideas. We shall be sitting again tomorrow morning to deal with the same subject matter.

**Mr. Thomas S. Gillespie, (Ogilvy, Renault) Adviser to the Committee:** Mr. Chairman, the first subject that I wish to deal with this afternoon is the question of income averaging annuity contracts and the general averaging provisions in the Income Tax Act. The Income Tax Act, prior to November 12, provided a means whereby taxpayers could defer certain income receipts by using the proceeds to acquire an income averaging annuity contract and deferring the receipt for income tax purposes for up to 15 years. The act also provided that under certain circumstances a taxpayer's tax could be reduced if the taxpayer were subject to steep increases in taxable income. There was an automatic mechanism provided in the Income Tax Act for a reduction of tax in those circumstances.

The budget proposed, on November 12, that those two be eliminated and replaced by a new system of forward averaging. The elimination of the income averaging annuity contract from the income tax system produces important fiscal revenue effects for the federal government. For 1983-84 the estimate of increased revenue is \$895 million; in the following year it is \$475 million, and in 1985-86, \$445 million. I should like to ask the witnesses what the policy was behind the removal of the income averaging annuity contract from the tax system.

**Mr. Satya Poddar, Director, Tax Analysis and Commodity Tax, Department of Finance:** Mr. Chairman, as stated in the budget documents, the income averaging annuity contract was eliminated mainly because it provided a deferral of tax to people who did not really experience any fluctuations in income. The purpose of the averaging device was originally to provide protection from very rapid increases in the marginal tax rate in a given year when taxpayers receive a large lump sum in the form of capital gains or other types of property.

The way it was operating was that it provided deferral from tax to anyone who received that form of income, whether that form of income was so large as to push individuals into a higher

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 8 juin 1982

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 14 h, pour étudier les modifications fiscales budgétaires.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous recevons aujourd'hui des hauts fonctionnaires du Ministère. Comparaient aujourd'hui devant nous M. Poddar, que vous connaissez, et M. Farber, chef de la Section de l'impôt sur le revenu tiré des affaires et des biens, Division de la législation sur la politique de l'impôt. M. Gillespie voudrait obtenir des précisions sur certains points. Nous commencerons donc par définir les grandes lignes de ce que j'appellerais le premier rapport provisoire du Comité. Toutefois, je ne pense pas que nous puissions le terminer aujourd'hui, mais nous devrions au moins pouvoir développer quelques idées. Nous siégerons à nouveau demain matin pour étudier le même sujet.

**M. Thomas S. Gillespie (Ogilvy, Renault) conseiller auprès du Comité:** Monsieur le président, le premier sujet que j'aimerais aborder cet après-midi porte sur les dispositions relatives aux rentes d'étalement du revenu et au calcul général de la moyenne contenues dans la Loi de l'impôt sur le revenu. La Loi de l'impôt sur le revenu, avant le 12 novembre, offrait aux contribuables la possibilité d'étaler certains revenus en achetant une rente d'étalement du revenu qui leur permettait de reporter le paiement de l'impôt dans quinze ans. La Loi prévoyait également que, dans certains cas, un contribuable pouvait réduire le montant d'impôt à verser lorsqu'il subissait une hausse subite de revenu imposable. La Loi de l'impôt sur le revenu prévoyait dans ces cas-là un mécanisme qui permettait de réduire le montant de l'impôt.

Le budget du 12 novembre proposait d'éliminer ces deux possibilités et de les remplacer par une nouvelle méthode d'étalement du revenu. L'élimination des rentes d'étalement du revenu du régime fiscal entraîne d'importantes recettes fiscales pour le gouvernement fédéral. On évalue qu'en 1983-1984, les recettes seront augmentées de 895 millions de dollars; l'année suivante, le montant s'élèvera à 475 millions de dollars et, en 1985-1986, il s'élèvera à 445 millions de dollars. J'aimerais demander au témoin qu'elle est la raison de cette mesure.

**M. Satya Poddar, directeur, Division de l'analyse fiscale et des taxes à la consommation, ministère des Finances:** Monsieur le président, comme il l'est souligné dans les documents budgétaires, les rentes d'étalement du revenu ont été éliminées parce qu'elles permettaient un report d'impôt à des personnes dont le revenu ne subissait de véritables variations. L'objet de ce mécanisme d'étalement était avant tout de protéger les contribuables d'une hausse subite de leur taux marginal d'impôt une année où ils recevaient une importante somme d'argent, sous la forme d'un gain en capital ou d'autres catégories de biens.

En réalité, le mécanisme offrait un report d'impôt à quiconque recevait ce genre de revenu, que celui-ci soit si important qu'il le projetait dans une fourchette d'imposition très élevée

[Text]

bracket or just a nominal amount. In all cases taxpayers could make use of the provision and defer the tax liability. To really cut back on this deferral aspect, the income averaging annuity provision was replaced by forward averaging.

Forward averaging is of benefit to taxpayers only if their incomes fluctuate over time. If their incomes are constant, then, if they have capital gains, they cannot really benefit from the forward averaging system—and that is exactly what the purpose of an averaging device should be. It provides protection for those with fluctuating incomes and does not provide deferral for those who are permanently in a high tax bracket.

**Mr. Gillespie:** May I use a specific example? The income averaging annuity contract was available to persons such as athletes and entertainers. Presumably the theory was that they would have a very short productive life span and the income averaging annuity was a vehicle whereby the athlete was able to take into income over a long period of time the earnings that he was to receive while he was at the height of his earning power. I would regard the typical athlete as having a fluctuating income, because he is at his peak for only a short period of time. Can you explain how the forward averaging would apparently benefit the athlete more than the income averaging annuity contract?

**Mr. Poddar:** The new forward averaging system, of course, applies to anyone who has a fluctuating income over time. So if the athlete's income is very high in the initial years, presumably he would have amounts in respect of which he could forward average. He could use the forward averaging election. In that case he would pay a refundable tax to the government in the year he receives an excessively large income at the rate of 50 per cent, and that tax will be refunded in later years when his income is lower. In those years he will pay the tax at the lower marginal rate and get a refund of the tax he had paid previously. This money that he pays to the government in advance each year is earning interest at the rate of inflation, and that interest is tax free. So the real value of the money that he puts in a so-called deposit is protected from inflation. We have done extensive calculations based on examples provided to us by athletic and professional associations about the time profile of a typical athlete's income over his lifetime, and a comparison of the tax position of the athlete before and after the budget changes shows that he is roughly in a neutral position. He does not gain much and he does not lose much by changes in the budget. In some cases he may gain and in some cases he may lose.

**Mr. Helmut Birk, C.A., Adviser to the Committee:** Mr. Poddar, you are comparing the elimination of the income averaging annuity contracts with the forward averaging. Is it not that the proposed forward averaging should really be compared with the general averaging which exists now, and that really the income averaging annuity contract is a separate concept which simply has been eliminated under the proposal? The income averaging annuity contract was instituted in 1972 with tax reform to provide certain people having certain types of income, with a tax deferral until such time as they would receive the money out of the annuity. I think it has to be seen

[Traduction]

ou qu'il s'agisse simplement d'une somme forfaitaire. Dans tous les cas, le contribuable pouvait se prévaloir de cette disposition et reporter le versement de l'impôt. En vue d'éliminer réellement cette possibilité de report, les dispositions relatives aux rentes d'étalement du revenu ont été remplacées par un mécanisme d'impôt remboursable.

Le mécanisme d'impôt remboursable n'aura d'intérêt que pour le contribuable dont le revenu varie au cours des années. Si son revenu est constant et qu'il a un gain en capital, il ne pourra pas vraiment bénéficier de l'impôt remboursable et c'est justement le résultat que l'on recherche. Le mécanisme offre une protection à ceux dont les revenus varient et ne permet pas de report d'impôt à ceux qui ont constamment un revenu élevé.

**M. Gillespie:** Puis-je me servir d'un exemple? Les rentes d'étalement du revenu offraient un intérêt particulier aux athlètes et aux gens du monde du spectacle. La raison semblait être que leur vie active était relativement courte et la rente d'étalement du revenu permettait à l'athlète d'étaler les revenus qu'il gagnait au sommet de sa carrière sur une longue période de temps. Je dirais que l'athlète type a un revenu qui varie, car sa carrière est en général très brève. Pourriez-vous m'expliquer en quoi le mécanisme d'impôt remboursable peut être plus intéressant pour lui que la rente d'étalement du revenu?

**M. Poddar:** Le mécanisme de l'impôt remboursable s'applique évidemment à quiconque a un revenu qui varie au cours des années. Par conséquent, si l'athlète a un revenu très élevé au cours des premières années, le mécanisme de l'impôt remboursable s'appliquera à son cas. Il pourra donc verser au gouvernement un impôt au cours des années où ses revenus seront moins élevés. Pour ces années-là, il paiera l'impôt à un taux marginal inférieur et recevra un remboursement des impôts qu'il aura versés au cours des années antérieures. L'argent qu'il verse à l'avance au gouvernement chaque année accumulera des intérêts à un taux équivalent à celui de l'inflation et ces intérêts ne sont pas imposables. Ainsi la valeur réelle de l'argent qu'il dépose, puisqu'il s'agit d'une forme de dépôt, est protégée de l'inflation. Nous avons effectué de nombreux calculs à partir de cas fournis par les associations d'athlètes et de professionnels au sujet du profit du revenu d'un athlète type tout au long de sa vie, et la comparaison entre la situation fiscale de l'athlète, avant et après les modifications apportées au budget, démontre que sa situation est en fait inchangée. Il n'y gagne rien, mais il n'y perd rien non plus. Dans certains cas, il peut y gagner, dans d'autres il peut y perdre.

**M. Helmut Birk, C.A., conseiller auprès du Comité:** M. Poddar, vous comparez l'élimination de la rente d'étalement du revenu avec le mécanisme de l'impôt remboursable. Est-ce que ce mécanisme ne devrait pas plutôt être comparé au calcul général de la moyenne qui existe à l'heure actuelle, car en fait les rentes d'étalement du revenu ont tout simplement été éliminées. La rente d'étalement du revenu a été adoptée en 1972, au moment de la réforme fiscale, pour offrir à certaines personnes gagnant un certain genre de revenus un report d'impôt jusqu'au moment où elles touchaient leur rente. Je crois qu'il faut l'étudier indépendamment du mécanisme de



[Text]

separately from the forward averaging. Forward averaging should be discussed in relation to the general averaging.

**Mr. Poddar:** That may well be, but the question you really ask is: What is the rationale for providing the deferral in the first place? Everyone else has to pay tax on the income when he receives it. What is so peculiar about these forms of income that they warrant a deferral? Going back to the review of the literature in this field, the files and the correspondence on it, we came to the conclusion that the only reason they were made eligible for the income averaging annuity contract provision was because these income receipts could be lumpy and could push taxpayers into a very high tax bracket in a given year, while, in fact, in other years they would be in a lower tax bracket. It was really meant to serve the function of averaging. In fact, if you go back to the Carter Commission Report, you will see that it contains a plan for averaging which is almost identical to that which the government has proposed in the budget. The commission proposed that anybody who doesn't want to pay tax on income on a current basis can deposit that part of the income with the government in a non-interest bearing account. That income would be excluded from your tax return until such time as you decided to include it, and then you could withdraw the money from the government's non-interest bearing account.

**The Chairman:** Do you mean any portion of it or all of it?

**Mr. Poddar:** Any portion of it. It is just like a deposit account. Any part of the income on which you do not want to pay tax on a current basis may be deposited in a special government non-interest bearing account. Then you pay tax on that money when you withdraw it from the account.

The new forward averaging system is essentially the same, but with two distinctions. First, you only have to deposit half of the income into the account as opposed to the full income. Second, this account is not totally non-interest bearing. It pays interest equal to the level of inflation. I suppose the latter change could be recognized as really bringing Carter more in line with the current reality of the high rate of inflation. When Carter was writing his report the rate of inflation was very modest and he did not really have to concern himself with it. But with the current rates of inflation, that adjustment was necessary.

**Mr. Birk:** It would seem to me that at the time the income averaging annuity contract was introduced, the concept was that certain types of income could be invented in an annuity contract thereby deferring the tax until such time as the income would actually be received from the annuity. But when you are talking about the general averaging system as compared to the forwarding averaging system, I think up to now the general averaging system was such that if a person in any given year had income at a rate of tax which was more than the average of the previous four years, he would average the tax by paying the same rate as in the previous four years. In other words, the averaging was based on the past.

[Traduction]

l'impôt remboursable, alors que celui-ci peut se comparer au calcul général de la moyenne.

**M. Poddar:** C'est très possible, mais la question qui se pose est en fait celle-ci: pourquoi offrir un report d'impôt en premier lieu? Tout le monde doit payer de l'impôt sur son revenu au moment où il le reçoit. Qu'est-ce que ce genre de revenus a de si particulier qu'il puisse se prévaloir d'un report d'impôt? A partir de ce qui a été publié sur le sujet, des dossiers et de la correspondance à cet égard, nous en sommes venus à la conclusion que la seule raison pour laquelle ils étaient admissibles aux rentes d'étalement du revenu était que ces revenus pouvaient être très élevés et placer les contribuables dans une fourchette d'imposition très élevée, au cours d'une année, alors qu'en fait, au cours des autres années, ils se trouvaient dans des fourchettes d'imposition moins élevées. C'était vraiment un moyen d'étalement du revenu. D'ailleurs, si vous étudiez le rapport de la Commission Carter, vous constaterez qu'il contient un plan presque identique à celui proposé par le gouvernement dans son budget. La Commission proposait que quiconque ne voulait pas payer des impôts sur une base continue pouvait déposer cette part du revenu dans un compte sans intérêt auprès du gouvernement. Ce revenu devait être soustrait de la déclaration d'impôt jusqu'au moment où la personne décidait de l'y inclure et elle pouvait alors retirer l'argent qu'elle avait déposé dans le compte sans intérêt.

**Le président:** Voulez-vous dire une partie de cet argent ou la totalité?

**M. Poddar:** En partie ou en totalité, tout comme vous le feriez pour de l'argent déposé dans un compte. Toute partie du revenu sur laquelle vous ne voulez pas payer d'impôt sur une base régulière peut être déposée dans un compte spécial du gouvernement qui ne rapporte aucun intérêt. Vous payez ensuite l'impôt sur la somme que vous retirez de ce compte.

Le mécanisme de l'impôt remboursable est essentiellement la même chose, mais il y a cependant deux différences. Premièrement, vous n'avez qu'à déposer la moitié du revenu dans le compte et non le revenu total. Deuxièmement, le compte n'est pas totalement dépourvu d'intérêt. Il donne droit à un intérêt équivalant au taux d'inflation. Je suppose que cette dernière différence tient davantage compte des taux élevés d'intérêt que nous connaissons en ce moment. Lorsque Carter a rédigé son rapport, le taux d'inflation était très faible et il ne s'en préoccupait pas vraiment. Avec les taux d'intérêt en vigueur en ce moment, il était nécessaire de faire un ajustement.

**M. Birk:** Il me semble qu'à l'époque où les rentes d'étalement du revenu sont apparues, l'idée était que certains genres de revenu pouvaient être placés dans une telle rente pour permettre aux gens de reporter l'impôt jusqu'au moment où ils recevraient le revenu de cette rente. Lorsque vous parlez du calcul général de la moyenne par rapport au mécanisme de l'impôt remboursable, je pense que jusqu'à présent le calcul général de la moyenne tenait compte du fait qu'une personne pouvait avoir une année donnée un taux d'imposition plus élevé que pour les années précédentes; cette personne pouvait alors étaler l'impôt de manière à payer un montant au même taux



[Text]

Under the proposed system, if a person has a low tax rate for many years and then receives a large sum, in order to benefit from the forward averaging system he would have to pay tax at the maximum tax rate in the current year and hope that in future years he would have a much lower rate. Just looking at the numbers, as Mr. Gillespie suggested from the income average annuity, the additional revenue from the first year is \$895 million. In addition to that, by cancelling the general averaging, there is another \$250 million in additional tax revenue for the first year. So presumably it is not more advantageous to the tax payer to have the forward averaging system than the two previous systems.

**Mr. Poddar:** No. I don't think that by looking at those numbers you can say which of the systems is more advantageous. Just commenting on your statement on the relationship between the forward averaging system and the previous general averaging system, it is true that the previous general averaging system was based on past income and past tax rates, while the forwarding averaging system is more forward looking—you benefit from it only if your income in future years is lower than in the current year. To describe the problem with the previous averaging system, I shall give an example. Suppose an individual who became employed for the first time received an income of \$50,000 per annum.

**Senator Bosa:** That is a pretty high income for first time employment.

**Senator Cook:** Unless it is a cabinet minister.

**Mr. Poddar:** Then take any number you want. I chose that number because at the lower income levels, the averaging calculations do not make any difference. Suppose the individual's income is \$25,000. That is the starting wage in large corporations for most graduates coming out of universities. This person is starting his working career. He is not likely to experience any fluctuation in income. Should you provide him a low tax rate just because he is starting a job for the first time? He may never experience any fluctuation in income, but still the previous averaging system provided him with a very low tax saving for three to four years. It was quite inconsistent with the concept of providing benefits to only those with a fluctuating income.

Take the example of somebody who has been working for some years and who is promoted. Promotion income qualified for an averaging benefit under the previous system. But a promotion does not involve a fluctuation in income; it is a permanent shift in the standard of living. The only way to determine if a given change in income is permanent or temporary is by looking forward, and that is exactly what forward averaging does. It says that if you do gain a large increase in income in a given year and you think it is temporary and will

[Traduction]

qu'au cours des quatre dernières années. En d'autres mots, le calcul tenait compte du passé.

En vertu du mécanisme proposé, la personne qui jouit d'un taux d'imposition assez bas pendant plusieurs années et qui reçoit une somme importante doit, de manière à bénéficier du mécanisme d'impôt remboursable, payer des impôts au taux d'imposition maximum pour cette année-là et espérer qu'au cours des prochaines années elle aura un taux d'imposition moins élevé. En jetant un coup d'œil sur les chiffres, M. Gillespie en déduit, qu'à la suite de l'élimination de la rente d'étalement du revenu, les recettes supplémentaires se chiffraient à 895 millions de dollars pour la première année. Par ailleurs, l'élimination du calcul général de la moyenne entraîne des recettes fiscales supplémentaires de 250 millions de dollars la première année. Il semble donc que ce mécanisme soit moins avantageux pour le contribuable que les deux mécanismes qu'il a remplacés.

**M. Poddar:** Non. Je ne pense pas que vous puissiez dire, simplement en constatant les chiffres, lequel des deux mécanismes est le plus avantageux. Pour en revenir à ce que vous disiez au sujet du rapport entre le mécanisme d'impôt remboursable et le calcul général de la moyenne, il est vrai que le précédent mécanisme était fondé sur les revenus passés et les taux d'imposition passés, alors que le mécanisme de l'impôt remboursable est fondé sur les revenus à venir. Vous ne pouvez en bénéficier que si vos revenus futurs sont moins élevés que ceux de l'année en cours. Je vous donnerai un exemple qui illustre bien les problèmes que posait le précédent mécanisme. Supposons qu'une personne, qui trouve un emploi pour la première fois, reçoive un salaire de 50 000 \$ par année.

**Le sénateur Bosa:** C'est un salaire très élevé pour un premier emploi.

**Le sénateur Cook:** A moins qu'il ne s'agisse d'un ministre.

**M. Poddar:** Choisissez donc le chiffre qui vous convient. J'ai choisi ce chiffre parce qu'à un salaire moins élevé le calcul général de la moyenne ne fait aucune différence. Supposons que le revenu de cette personne s'élève à 25 000 \$. C'est le salaire offert à la plupart des diplômés sortant des universités par les grandes sociétés. Cette personne amorce sa carrière. Il y a peu de chance que son salaire varie. Doit-on lui donner l'avantage d'un taux d'imposition très bas pour la seule raison qu'elle occupe un emploi pour la première fois? Il se peut qu'elle ne subisse aucune variation de revenu, mais le précédent système lui donnait droit à des économies d'impôt pendant quatre ans. Cela n'est pas du tout conforme au principe qui visait à aider les personnes dont le revenu varie constamment.

Prenez l'exemple d'une personne qui travaille depuis quelques années et qui est promue. Le revenu supplémentaire permettait à cette personne de se prévaloir du calcul général de la moyenne. Mais une promotion n'entraîne pas de variations dans le revenu; c'est une modification permanente du niveau de vie. La seule façon de découvrir si un changement de revenu est permanent ou provisoire est de voir ce qui se passe au cours des années suivantes, ce que fait le mécanisme de l'impôt remboursable. Ce mécanisme permet à la personne qui a une

[Text]

drop in later years, then go ahead and pay the 50 per cent refundable tax. If your income comes down in later years, then you get it all back, and, if it does not, then the tax reduction was warranted in the first place by virtue of the permanent shift in the standard of living.

**Mr. Gillespie:** Part of your justification for the introduction of the forward averaging system, as I understand it, is that it will provide a better return to the individual involved. I can recall that shortly after budget night there were howls of outrage, particularly on the sports pages and entertainment pages in the press from at least the representatives of those people concerned that their clients were suffering prejudice. Have these cries abated since you made your studies? Have you been able to convince those who have appeared before you that the new system is more beneficial?

**Mr. Poddar:** I cannot really say whether we have convinced these people. But each of the examples they presented initially was found to be faulty. When the proper calculations were made, these people realized that the difference was so miniscule that it was not really what they had originally anticipated it would be. Initially they were expecting the difference to be an extra \$20,000 or \$30,000 per annum. Upon a proper calculation of the numbers, the difference was found to be less than \$500 per annum for somebody with an income of \$50,000 per annum over their lifetime. The difference was not even that much, if you take into account the commissions paid for buying an income averaging annuity contract. In some cases the commissions for buying an annuity contract could be 10 per cent of the capital put into those contracts. When these costs were taken into account, it could turn out that the person was ahead of the game.

**Senator Godfrey:** Do I understand that this \$895 million which will be saved is not coming from the pockets of the athletes, but, as you have suggested, from people who are starting in the working world?

**Mr. Poddar:** No. The \$895 million is only for income averaging annuity contracts. The people starting off in the work force and those being promoted and qualifying for backward averaging or general averaging are in a separate category and the income in revenue from that separate category will be approximately \$200 million. But of the \$895 million, it is my estimate that over 80 per cent of it is in respect of capital gains. Athletes, artist, musicians and so on would account for a very small fraction of this total cost.

**Mr. Birk:** You gave the example of the general averaging under the present system by outlining a situation where somebody receives a promotion and benefits from the averaging. In order to benefit under the present system of averaging, he would have to exceed the previous four years average income by more than 20 per cent and by more than 10 per cent the previous year's income. I would think that it is unlikely that one would receive more than a 20 per cent increase over the previous four years' income.

[Traduction]

augmentation de revenu une année et qui s'attend à voir son revenu diminuer au cours des années suivantes de payer le 50 p. 100 d'impôt remboursable. Si son revenu baisse par la suite, elle peut se faire rembourser et s'il ne baisse pas, le montant d'impôt perçu était justifié, étant donné la modification permanente du niveau de vie.

**M. Gillespie:** Vous justifiez en partie l'adoption de ce mécanisme en disant, si j'ai bien compris, qu'il est plus avantageux au contribuable. Je crois me souvenir que, peu de temps après le dépôt du budget, des protestations véhémentes ont retenti, particulièrement dans les pages des journaux consacrées au sport et au spectacle, protestations exprimées du moins par les représentants des personnes touchées par cette mesure. Ces protestations se sont-elles calmées depuis? Avez-vous pu les convaincre que le nouveau mécanisme est plus avantageux?

**M. Poddar:** Je ne saurais vous dire si nous les avons convaincus. Mais chacun des exemples donnés était erroné. Les calculs vérifiés, ces personnes ont réalisés que la différence était si minime qu'elle ne correspondait pas du tout à ce qu'elles avaient prévu. Elles pensaient que la différence serait de l'ordre de 20 000 ou de 30 000 \$ de plus par année. Après des calculs plus précis, il fut découvert que cette différence serait de moins de 500 \$ par année pour une personne dont le revenu annuel s'élève à 50 000 \$ durant toute sa carrière. La différence est même moindre si l'on tient compte des commissions versées à l'achat d'une rente d'étalement du revenu. Dans certains cas, la commission représentait 10 p. 100 du capital placé dans une telle rente. Lorsque les frais sont pris en considération, on s'aperçoit que la personne s'en tire gagnante.

**Le sénateur Godfrey:** Dois-je comprendre que le montant de 895 millions de dollars ne proviendra pas des poches des athlètes, mais, comme vous l'avez suggéré, de celles des personnes qui se lancent sur le marché du travail?

**M. Poddar:** Non. Les 895 millions de dollars ne s'appliquent qu'aux rentes d'étalement du revenu. Les personnes qui commencent une carrière ou celles qui obtiennent une promotion et qui avaient droit au calcul général de la moyenne forment une autre catégorie et les recettes qui proviennent de cette catégorie se chiffreront à près de 200 millions de dollars. A mon avis, plus de 80 p. 100 des 895 millions proviennent des gains en capital. Les revenus des athlètes, des musiciens, etc. ne représentent qu'une faible partie de ces recettes.

**M. Birk:** Vous avez mentionné le calcul général de la moyenne, en vertu du système actuel, dans le cas d'une personne qui reçoit une promotion et qui, par conséquent, peut en tirer avantage. De manière à bénéficier du présent système, l'augmentation de revenu ne devrait pas dépasser de plus de 20 p. 100 le revenu moyen des quatre années antérieures et de plus de 10 p. 100 celui de l'année précédente. Il me semble qu'il est peu probable qu'une personne ait une augmentation de plus de 20 p. 100 par rapport au revenu des quatre années précédentes.



[Text]

**Mr. Poddar:** In fact, it is just the contrary. Because of inflation, everybody is exceeding this threshold. I should not say everybody, but the majority of the taxpayers are exceeding this threshold merely by keeping pace with inflation. With an inflation rate of 10 per cent, income will be rising each year by 10 per cent per annum. Therefore, your current year's income could be more than 25 per cent higher than the average for the past four years. Inflation itself, then, will make you qualify for the general averaging benefit. In fact, if you did get a promotion, that will almost guarantee that it will be well beyond the thresholds.

**Senator Bosa:** How many years do you take into account for the forward averaging?

**Mr. Gillespie:** It could be without limit.

**Senator Bosa:** It could be without limit?

**Mr. Gillespie:** Yes.

**Senator Bosa:** Regarding income averaging, for instance, you went back four years.

**Mr. Poddar:** With forward averaging, everything is open-ended for the lifetime; any money you deposit in the account can be brought back into income in any year in the future. In fact, that is one aspect of this which most people appreciated, because under the income averaging annuity contract, the payments that had to be brought back into income were locked in. You had no discretion as to how much you could bring in in later years. With the forward averaging system, however, if you were to strike it rich in one particular year, in that year you could skip any amount from the forward averaging amount and could in fact defer the bringing into income of that amount until a later year when you expect to have a lower income.

This could be of immense benefit to people planning retirement, for example. Such people can put in those amounts while they are working and can bring those amounts into their income after they have retired, at which time their income will be lower than that during their working careers.

**Senator McIlraith:** There are, however, some extraordinary cases of indexed pensions, where the income has not decreased after retirement; it has in fact increased. We have many such cases in this city.

**Mr. Poddar:** I agree that there are many people fortunate enough to have generous pensions provided by their employers. In that case, forward averaging might not be of much advantage. I do not quite know, however, whether one should be happy about that or whether one should be sad about it.

**Senator Bosa:** In this way, government has also taken over one activity of the financial institutions, because it is now the custodian of those funds.

**Mr. Poddar:** I do not quite know whether it has taken over the function or whether it has simply changed the mechanism for providing an averaging calculation of tax liabilities.

**Senator Bosa:** You are, however, doing more than averaging; you are holding the funds as well.

**Mr. Poddar:** No, those funds are in fact tax liabilities.

[Traduction]

**M. Poddar:** C'est en fait tout le contraire. En raison de l'inflation, tout le monde dépasse ce seuil. Je ne devrais pas dire tout le monde, mais la plupart des contribuables dépassent ce seuil en se maintenant toute juste au niveau de l'inflation. Avec un taux d'inflation de 10 p. 100, les revenus augmentent chaque année de 10 p. 100. Par conséquent, le revenu de l'année en cours peut être de 25 p. 100 plus élevé que le revenu moyen des quatre années antérieures. L'inflation elle-même vous donne droit au calcul général de la moyenne. En fait, si vous obteniez une promotion, vous dépasseriez automatiquement les seuils fixés.

**Le sénateur Bosa:** Combien d'années prenez-vous en considération pour l'impôt remboursable?

**M. Gillespie:** Il n'y aurait pas de limite.

**Le sénateur Bosa:** Pas de limite?

**M. Gillespie:** Oui.

**Le sénateur Bosa:** Pour le calcul général de la moyenne, vous teniez compte de quatre ans.

**M. Poddar:** Avec l'impôt remboursable, il n'y a pas de limite, toute somme d'argent que vous déposez dans le compte peut être retirée à n'importe quel moment. En fait, c'est l'un des éléments que la plupart des gens apprécient, parce que dans les rentes d'étalement du revenu, les versements étaient invariables. Vous ne pouviez pas choisir les montants que vous vouliez retirer au cours des années à venir. Avec le mécanisme de l'impôt remboursable, si vous gagnez une grosse somme d'argent en une année donnée, cette année-là vous pouvez décider de ne pas retirer d'argent de votre compte et attendre une année où votre revenu sera moins élevé.

C'est un gros avantage pour les gens qui pensent à la retraite. Ces personnes peuvent déposer de l'argent pendant qu'elles travaillent et le retirer pendant qu'elles sont à la retraite, alors que leur revenu est moins élevé.

**Le sénateur McIlraith:** Il y a, cependant, des cas exceptionnels de pension de retraite indexée, où le revenu ne diminue pas au moment de la retraite, il augmente au contraire. Il y a de nombreux cas de ce genre dans cette ville.

**M. Poddar:** Je dois admettre qu'il y a de nombreuses personnes assez chanceuses pour recevoir une pension généreuse de leur employeur. Dans ce cas, le mécanisme de l'impôt remboursable n'est d'aucune utilité. Je ne sais pas néanmoins s'il faut plaindre ou envier de telles personnes.

**Le sénateur Bosa:** De cette manière, le gouvernement a aussi enlever une fonction des mains des institutions financières, puisqu'il devient le gardien de ces fonds.

**M. Poddar:** Je ne sais pas si le gouvernement a pris en main une fonction ou s'il a simplement modifier le mécanisme du calcul de l'étalement de l'impôt.

**Le sénateur Bosa:** Vous faites cependant plus qu'un simple calcul, vous conservez également les fonds.

**M. Poddar:** Non, ces fonds sont en fait des impôts.



[Text]

**Senator Cook:** They are not holding the funds, they are spending them. The financial institutions may have been holding them, but the government is spending them.

**Senator Walker:** Yes, it has spent them before it got them.

**Mr. Gillespie:** The budget papers, in talking of the current general averaging provisions, state, and I think quite correctly, that the current provisions are of no benefit to an individual whose income falls from one year to another. I would suggest, however, that the new forward averaging rules are of little or no benefit to someone whose income is not in the top bracket, because it would otherwise mean that he would pay tax at the top rate of 50 per cent in most provinces, whereas if he did not use the forward averaging, he could pay tax at a lesser amount. It would seem, really, only to be of benefit to those who are in the top brackets of income and who can see, sometime in the future, having their income in a lesser bracket, typically when they have retired and are receiving a pension. It may be of limited use, therefore.

**Mr. Poddar:** I disagree with that, for the following reasons. If you look at the actual profile of individuals, those who are in the top bracket of income tend to stay in the top bracket for their entire lifetime. The greatest fluctuations in income are experienced by certain occupational groups like artists, writers, musicians, or people in the lower income bracket. Because of that, the maximum potential benefit of this scheme will accrue to people in the middle-income brackets. Those who are in the lower income brackets pay no tax anyway, or pay tax at very low rates, so that the benefit of averaging could be very small to such people. Those in the middle-income brackets, however, have the most to gain from this system. This is a question of facts regarding the income groups which experience wide fluctuations in income.

The second point is that, even though the money is being deposited with the government at the top tax rate, the feature whereby you earn interest at the rate of inflation is a very attractive one. In most bank accounts, when you get 13 or 14 per cent interest, after paying tax you are left with a return which is lower than the rate of inflation. However, the interest you are earning implicitly on this account is tax free.

**Senator Bosa:** Is it compounded?

**Mr. Poddar:** Yes, it is compounded annually and it is equal to the rate of inflation tax-free. This is better than what you can earn on a conventional bank account. If you did have the cash to put in this account, I do not think you would be worse off.

**Senator McIlraith:** It will be a fairly expensive system for government, then?

**Mr. Poddar:** It might or might not be, because the previous system provided deferral of tax to many people. In respect of those people who are going to benefit from the new system, the costs could be higher, but those costs could be offset by elimination of deferral for those other individuals who will not benefit under the new system.

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Il ne conserve pas les fonds, il les dépense. Les institutions financières les conservaient peut-être, mais le gouvernement les dépense.

**Le sénateur Walker:** Oui, il les a même dépensés avant des les recevoir.

**M. Gillespie:** Dans les documents budgétaires, où sont mentionnées les dispositions relatives à l'étalement du revenu, il est stimulé, avec raison d'ailleurs, que les présentes dispositions ne représentent aucun intérêt pour le contribuable dont le revenu diminue d'une année à l'autre. Je dirais néanmoins que les nouvelles règles ne présentent aucun ou peu d'intérêt au contribuable dont le revenu n'est pas très élevé, parce que, dans ce cas, cela signifie qu'il devra payer un taux d'imposition de 50 p. 100 dans la plupart des provinces, alors que s'il n'utilisait pas le mécanisme de l'impôt remboursable, il paierait moins d'impôt. Il semble que les seules personnes à en tirer avantage soit celles qui ont des revenus élevés et qui peuvent prévoir que dans l'avenir leur revenu sera moindre, en général au moment de la retraite. Par conséquent, l'utilité est restreindre.

**M. Poddar:** Je ne suis pas d'accord pour les raisons suivantes. Si vous examinez le profil actuel des particuliers, ceux qui ont des revenus élevés ont tendance à les conserver toute leur vie. Les plus grandes variations de revenu proviennent de certains groupes comme les artistes, les écrivains, les musiciens ou des personnes à revenus moins élevés. Pour cette raison, ce sont les gens de la classe moyenne qui vont tirer le plus de bénéfices de ce nouveau mécanisme. Ceux dont les revenus sont encore moins élevés ne paient pas d'impôt de toute façon, ou très peu, l'étalement du revenu ne présente donc que peu d'intérêt pour eux. La classe moyenne, toutefois, a beaucoup d'avantages à en tirer. Les faits démontrent que c'est cette classe dont le revenu subit les plus fortes variations.

Le second point est que, même si l'argent est déposé auprès du gouvernement au taux maximum d'imposition, la possibilité de gagner de l'intérêt à un taux équivalent à celui de l'inflation est très intéressante. La plupart des banques offrent des taux d'intérêt de 13 ou 14 p. 100 sur les dépôts et après avoir payé l'impôt, vous obtenez un rendement inférieur au taux d'inflation. L'intérêt que vous gagnez sur l'impôt remboursable est exonéré d'impôt.

**Le sénateur Bosa:** S'agit-il d'un intérêt composé?

**M. Poddar:** Oui, annuellement, et il correspond au taux d'inflation sans impôt. C'est plus que ce que rapporte un compte d'épargne dans une banque. Si vous avez de l'argent à verser dans ce compte, ce ne serait pas une si mauvaise affaire.

**Le sénateur McIlraith:** C'est donc un mécanisme assez coûteux pour le gouvernement?

**M. Poddar:** Peut-être que oui, peut-être que non, car le système précédent donnait droit à un report d'impôt à de nombreuses personnes. Quant aux personnes qui vont bénéficier du nouveau système, les coûts seront peut-être plus élevés, mais ils peuvent être compensés par l'élimination du report

[Text]

**The Chairman:** Senator McIlraith, being a hardship on the government might be, I would say, only for the length of time that it might take them to change the law. I would not put a high value on what you might call a government concession, therefore. They are, however, ready to lose income for a period.

**Mr. Poddar:** Mr. Chairman, you are part of the government. You are the ones who will make the rules, so I suppose that we will do what you tell us to do.

**The Chairman:** Mr. Poddar, I had nothing to do with the drafting of this budget, although I may have a lot to say now.

**Senator Godfrey:** For the record, there is a distinction to be made between Parliament and government.

**Mr. Poddar:** Yes.

**Senator Cook:** The distinction is becoming greater all the time.

**Senator Bosa:** This change, in effect, represents a deferred annuity for a person like an artist who has a high income in one particular period of time in his life and a low income at another time. It then represents a deferred annuity to such a person, is that correct?

**Mr. Poddar:** The new forward averaging system?

**Senator Bosa:** Yes.

**Mr. Poddar:** I will think about your analogy, senator. I cannot really comment on it right now.

**Senator Godfrey:** It would not be an annuity because you put whatever amount you want in in the future.

**Senator McIlraith:** Could you clarify one point about the new forward averaging? What happens at the time of death? How is this right terminated?

**Mr. Poddar:** In the year of death, the remaining income in the forward averaging account can be taken into income for tax purposes and, although I am not very clear, as I understand it there will be a provision by which the estate can have the tax returns for the preceding three years reopened and by allocating those amounts over those preceding three years, recalculate the tax liability, and get a refund of the tax deposited with the government.

**The Chairman:** It sounds complicated, Senator McIlraith.

**Senator McIlraith:** Yes, it is. There might be arguments as to the need for change after a bit of experience. There are some areas with regard to which it is not readily clear to me, at least, how things will work out on that point. It may work an unfairness on the taxpayers, and it may not. I just do not know.

**Mr. Birk:** Mr. Chairman, to come back to the question of whether this could be considered to be similar to a deferred annuity, I would suggest, really, that the person who has substantial income in one year has not much of an option; he pays the tax at the maximum rate, and hopes that eventually,

[Traduction]

d'impôt dont jouissaient les personnes qui ne bénéficieront pas du nouveau système.

**Le président:** Sénateur McIlraith, le gouvernement en souffrira peut-être le temps qu'il faudra pour qu'il modifie à nouveau la loi. Je n'attacherais pas une trop grande importance à ce que vous croyez être une concession de la part du gouvernement. Il est prêt néanmoins à perdre de l'argent pendant quelque temps.

**M. Poddar:** Monsieur le président, vous faites partie du gouvernement, de ceux qui établissent les règles; je suppose que nous ferons ce que vous nous direz de faire.

**Le président:** M. Poddar, je n'ai rien eu à voir avec la préparation du budget, même si j'ai beaucoup à dire sur le sujet maintenant.

**Le sénateur Godfrey:** Il faut faire la distinction entre le Parlement et le gouvernement.

**M. Poddar:** Oui.

**Le sénateur Cook:** La distinction est de plus en plus évidente.

**Le sénateur Bosa:** Ce mécanisme est en fait une rente différée pour un artiste, par exemple, qui a un revenu élevé à une certaine période de sa vie et un revenu moins élevé le reste du temps. Il s'agit en fait d'une rente différée, ai-je raison?

**M. Poddar:** Le nouveau mécanisme d'impôt remboursable?

**Le sénateur Bosa:** Oui.

**M. Poddar:** Je dois réfléchir à votre question, sénateur. Je ne peux pas vraiment vous répondre tout de suite.

**Le sénateur Godfrey:** Ce ne peut pas être une rente puisque vous y déposez la somme que vous voulez dans le futur.

**Le sénateur McIlraith:** Pourriez-vous me donner une précision au sujet de ce nouveau mécanisme? Qu'arrive-t-il au moment du décès? Comment le droit s'éteint-il?

**M. Poddar:** A l'année du décès, le revenu restant dans le compte peut être inclut dans le revenu aux fins d'impôt, bien que je ne m'exprime pas très clairement, si je comprends bien, il y aura une disposition qui permettra à la succession de rouvrir les déclaration d'impôt des trois années précédentes. En étalant cette somme sur ces trois années, on pourra recalculer la cotisation et obtenir un remboursement de l'impôt versé au gouvernement selon les calculs effectués.

**Le président:** Ça semble compliqué, sénateur McIlraith.

**Le sénateur McIlraith:** Oui, ça l'est. Il se peut qu'on ait à y apporter des modifications dans le cas des décès. Il y a des choses qui demeurent obscures au sujet du fonctionnement de ce mécanisme dans ces cas-là. Il peut y avoir matière à injustice pour le contribuable. Je ne sais pas.

**M. Birk:** Pour en revenir, monsieur le président, à la question de savoir si cela peut être considéré comme une rente différée, je dirais que la personne qui reçoit une somme considérable une année n'a pas tellement le choix, elle doit payer l'impôt au taux maximum et espérer qu'une année elle



[Text]

at some future date, he will have a much lower rate of tax in a given year—the latest year being the year of death—and if not, he has simply paid his tax in the first year at the maximum marginal rate.

**Mr. Poddar:** Exactly.

**Mr. Birk:** If he so elects, and does fall into a lower bracket in the future, he may benefit at that time from a lower rate; but that is a long way off. Under the current system he would not only benefit from the general averaging provision, but also by putting the money into an income averaging annuity contract, and therefore defer realization of this income to some future year.

By comparison, is it not true Mr. Poddar, that the person who, in a given year, is in a marginal tax rate that is below the maximum rate, is really taking a risk by paying the maximum rate now, and hoping that eventually he will benefit by getting a lower rate?

**The Chairman:** If he lives long enough.

**Mr. Birk:** If he lives long enough. He has no guarantee, though. He might be better off by not paying the maximum rate now, and simply paying his tax at the ordinary rate.

**Mr. Poddar:** There is really no risk, in the sense that you never pay more tax than you would have paid in the absence of any averaging protection.

**Mr. Gillespie:** Even if you died before you are able fully to utilize the averaging mechanism?

**Mr. Poddar:** Yes, because you can re-open the returns in the last three years.

**Mr. Chairman,** I am merely commenting on many of the details not provided in the budget documents, and perhaps it is not really appropriate for me to discuss them.

**The Chairman:** There is no reason why we should not know about them.

**Mr. Poddar:** But there are proper channels through which the minister may want to make those things known. In any event, this is my understanding of the draft legislation.

**Mr. Birk:** In essence, up to now, general averaging looked to the average rates in the previous four years, while from now on one pays tax at the maximum marginal rate, and then may have the opportunity of averaging if the rate drops in the future? That seems to be the essence of the change.

**Mr. Poddar:** Even if the rate does not drop in the future, he can always get back the excess tax that he has paid by simply electing to bring that income into his income in a future year. Consider the person who is in the 25 per cent tax bracket, and stays in that bracket for the rest of his life. In one year he receives a substantial lump sum, and he elects to pay the forward averaging tax on that income, so that he pays the 25 per cent tax. Now, he can get that tax back in later years by bringing that income into his tax return in the later years.

[Traduction]

aura un taux d'imposition moins élevé, avant sa mort si possible, et si la chose ne se produit pas, elle aura tout simplement payer l'impôt au taux d'imposition maximum cette année-là.

**M. Poddar:** Très juste.

**M. Birk:** Si elle choisit cette méthode et qu'elle a un taux d'imposition moins élevé à l'avenir, elle pourra alors se prévaloir d'un taux moins élevé à l'avenir, elle pourra alors se prévaloir d'un taux moins élevé, mais cela pourra être long. En vertu du présent système, cette personne bénéficierait non seulement du calcul général de la moyenne, mais également d'une rente d'étalement du revenu, par conséquent, elle pourrait reporter le revenu dans les années à venir.

N'est-il donc pas vrai, par conséquent, M. Poddar, que la personne qui, dans une année donnée, a un taux marginal d'imposition qui est inférieur au taux maximum, prend vraiment un risque en payant le taux maximum cette année-là en espérant qu'un jour elle pourra bénéficier d'un taux moins élevé?

**Le président:** Si elle vit assez longtemps.

**M. Birk:** Si elle vit assez longtemps. Elle n'a aucune assurance que cela arrivera cependant. Il se peut qu'il soit préférable de ne pas payer le taux maximum et de payer simplement ses impôts au taux habituel.

**M. Poddar:** Il n'y a pas vraiment de risque dans le sens que vous ne payez jamais plus d'impôts que ce que vous auriez eu à payer de toute façon.

**M. Gillespie:** Même si vous mourrez avant d'avoir utilisé entièrement le mécanisme d'étalement.

**M. Poddar:** Oui, parce que vous pouvez rouvrir les déclarations des trois dernières années.

Monsieur le président, je fais des observations sur des détails qui ne sont pas fournis dans les documents budgétaires et il se peut que ce ne soit pas tout à fait mon rôle.

**Le président:** Il n'y a pas de raisons que nous ne les connaissons pas.

**M. Poddar:** Mais le Ministre désire peut-être rendre public ces détails par d'autres moyens. De toute façon, c'est ce que je comprends du projet de loi.

**M. Birk:** Jusqu'à maintenant le calcul général de la moyenne tenait compte des taux moyens des quatre années antérieures, alors que dorénavant le contribuable devra payer le taux maximum d'imposition et aura peut-être, par la suite, l'occasion de payer un taux d'imposition moins élevé? C'est là l'essentiel de la modification.

**M. Poddar:** Même si le taux ne baisse pas dans le futur, il peut toujours se faire rembourser l'excédent d'impôt payé en choisissant tout simplement d'inclure ce revenu au revenu d'une autre année. Prenons le cas d'une personne qui a un taux d'imposition de 25 p. 100 et qu'elle le conserve toute sa vie. Une année, cette personne reçoit une somme importante d'argent et décide de payer l'impôt remboursable sur ce revenu afin de conserver son taux de 25 p. 100. Elle peut alors



[Text]

**The Chairman:** But he would be silly to do that unless his income reduced in the meantime.

**Senator McIlraith:** So he takes the risk.

**Mr. Poddar:** I do not follow where the risk is.

**Senator McIlraith:** The risk is that his income may not reduce itself sufficiently in future years to enable him to take that earlier amount into consideration.

**Mr. Poddar:** But in that case the implicit philosophy of the budget is that he should have paid the full tax in the first place.

**Senator McIlraith:** Exactly.

**Mr. Poddar:** So whether you call it a risk, or whether the fact is that he has already paid the appropriate tax, and should not be given the tax reduction—

**Senator McIlraith:** The risk is that he has to make a judgment decision. One judgment decision makes certain of the amount of tax he pays. The other judgment involves a risk as to whether he will pay that higher rate, or whether he will try to take the lower rate, and he may or may not recover the amount of surplus income.

**Mr. Poddar:** Yes. In that regard, yes.

**Senator McIlraith:** I call that a risk.

**The Chairman:** Senator McIlraith, one thing this budget does, it would appear, from the philosophy that Mr. Poddar has been stating, is to give the taxpayer the opportunity to be wrong in his guessing.

**Senator Godfrey:** What is the effect, then, on a very large lump sum payment on termination of employment, for example? Can people use this forward averaging arrangement in those circumstances?

**Mr. Poddar:** Yes. You can elect to pay this forward averaging tax on those lump sum receipts, and if your income in the later year drops to normal amounts again, and your tax rate is lower, as it presumably would be in those years, then you start reporting that retirement lump sum receipt in those years and claim your 50 per cent refund of the tax you paid. You pay the normal tax at the normal tax rate.

**Senator Roblin:** What is the amount the treasury will gain by this manoeuvre?

**Mr. Gillespie:** For the elimination of the income averaging annuities it will be \$895 million in the first year. Then it drops to \$475 million and \$445 million in the following two years. In addition, there will be a gain. In 1982-83 there was to have been a gain of \$40 million by the ending of the general averaging, and the introduction of the new forward averaging. Then gains are foreseen of \$250 million for each of the years following that.

**Senator Roblin:** Is it too harsh to say that that tells the whole tale? They want more money, and this is the way they

[Traduction]

recupérer cet impôt au cours des années suivantes en incluant ce revenu dans ses déclarations d'impôt à venir.

**Le président:** Mais il serait idiot de faire cela à moins que son revenu ne diminue entretemps.

**Le sénateur McIlraith:** Elle prend le risque.

**M. Poddar:** Je ne vois pas très bien en quoi elle prend un risque.

**Le sénateur McIlraith:** Le risque est que son revenu peut ne pas diminuer suffisamment au cours des années pour lui permettre d'y inclure cette somme.

**M. Poddar:** Dans ce cas c'est conforme au principe qui veut qu'une personne doive payer de l'impôt au taux maximum de toute façon.

**Le sénateur McIlraith:** Très juste.

**M. Poddar:** Que vous appeliez cela un risque ou que la personne ait déjà payé le taux approprié et qu'elle n'ait pas droit à une réduction d'impôt...

**Le sénateur McIlraith:** Le risque vient du fait qu'elle doit prendre une décision. D'une part, elle sait quel montant d'impôt elle doit payer, d'autre part elle doit décider de prendre le risque de payer le taux maximum ou de choisir le taux moins élevé et, dans le premier cas, ne plus pouvoir récupérer le montant versé en supplément si son revenu ne diminue pas.

**M. Poddar:** Oui, dans ce sens, oui.

**Le sénateur McIlraith:** J'appelle cela un risque.

**Le président:** Sénateur McIlraith, une chose que fait le budget, semble-t-il, est donner au contribuable l'occasion de se tromper.

**Le sénateur Godfrey:** Quel serait l'effet qu'aurait par exemple une indemnité de cessation d'emploi? Les contribuables peuvent-ils se servir de ce mécanisme dans ce cas-là?

**M. Poddar:** Oui, ils peuvent choisir de payer cet impôt remboursable sur des sommes de ce genre et si leur revenu au cours des années suivantes retombe à un niveau normal, à un taux moins élevé d'imposition, ce sera alors le moment de déclarer cette indemnité de retraite et de réclamer un remboursement du 50 p. 100 d'impôt qu'ils avaient versé. Vous payez alors le taux normal d'imposition.

**Le sénateur Roblin:** Quelle somme le trésor public tirera-t-il de cette manoeuvre?

**M. Gillespie:** En ce qui a trait à l'élimination des rentes d'étalement du revenu, le montant sera de 895 millions de dollars la première année. Il tombe ensuite à 475 et 445 millions de dollars au cours des deux années suivantes. De plus, il y aura un autre gain. En 1982-1983, il devait y avoir un gain de 40 millions de dollars à la suite de la disparition du calcul général de la moyenne et de l'adoption du nouveau mécanisme. Les gains pour chaque année suivante sont évalués à 250 millions de dollars.

**Le sénateur Roblin:** Ces chiffres nous en disent long. Le gouvernement a besoin d'argent et c'est le moyen qu'il a choisi

[Text]

are going to get it? They can justify it any way they like, but that is the effect on the taxpayer.

**The Chairman:** I suppose, Senator Roblin the question is, who is it that provides the money? It must be the taxpayer.

**Senator Roblin:** I think you are right, Mr. Chairman.

**Senator Bosa:** How do you phase out the income averaging provision that we have now?

**Mr. Poddar:** You cannot buy any more annuity contracts. If those contracts were bought before the budget, the payments received from them will continue to be taxable each year, as they are received.

**The Chairman:** Any other questions?

**Mr. Gillespie:** If there are no other questions, Mr. Chairman, perhaps I can move on to real estate costs, and resolution No. 15. This was a subject that was brought up by the Tax Executive Institute. The budget proposes that so-called soft costs, other than landscaping costs, incurred after November 12, 1981, shall no longer be deductible, but shall be capitalized. That is dealt with at page 59 of the budget papers, resolution No. 15. Then on December 18, 1981, there was recognition that there were a number of circumstances where extensive planning had taken place before budget night for the construction of major building projects. It was therefore proposed that soft costs be deductible with respect to buildings, the footings or other base support for which were in place by December 31, 1981, or where arrangements had been made and evidenced in writing for construction, and where those arrangements were substantially advanced before November 13, 1981, and the fittings or other base support were in place by May 31, 1982.

The tax executive Institute questioned, first, whether those provisions would extend to the construction of industrial or commercial buildings. That is the first question I would like to put to Mr. Farber, dealing specifically with the soft cost question.

**The Chairman:** What page in the brief is that?

**Mr. Gillespie:** That is on page 5 of the Tax Executive Institute's brief.

**The Chairman:** That is their brief of May 14?

**Mr. Gillespie:** That is right.

**Mr. L. Farber, Chief, Business and Property Income, Tax Policy Legislation division, Department of Finance:** Mr. Chairman, in terms of replying to the specific question as to whether the soft cost provisions as announced in the budget apply to industrial buildings or other kinds of real estate, the answer is yes. It is a general provision that affects all real estate as announced in resolution number 15 of the budget papers.

**Mr. Gillespie:** That being the case, the Tax Executive Institute suggested, at page 6 of their brief, that this might

[Traduction]

pour l'obtenir. Il peut le justifier de toutes les façons, mais voilà ce que le contribuable devra payer.

**Le président:** Je suppose, sénateur Roblin que la question qui se pose est la suivante: qui fournira cet argent? Ce doit être le contribuable.

**Le sénateur Roblin:** Je crois que vous avez raison, monsieur le président.

**Le sénateur Bosa:** Comment éliminerez-vous graduellement les mécanismes actuels d'étalement?

**M. Poddar:** Vous ne pouvez plus acheter des rentes d'étalement du revenu. Si ces rentes avaient été acquises avant le dépôt du budget, les versements seront imposables chaque année à mesure qu'ils sont touchés.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

**M. Gillespie:** S'il n'y a pas d'autres questions, monsieur le président, nous pourrions peut-être passer aux frais immobiliers et à la résolution 15. Le budget a été abordé par le Tax Executive Institute. Le budget propose que les frais annexes, autres que les frais d'aménagement paysager, encourus après le 12 novembre 1981, ne soient plus déductibles, mais soient capitalisés. Il s'agit de la résolution 15 des documents budgétaires. Puis le 18 décembre 1981, on reconnaissait que dans un certain nombre de cas, la planification était très avancée, avant le dépôt du budget, pour des projets importants de construction. Il fut donc proposé que les frais annexes soient déductibles dans le cas des bâtiments dont les fondations étaient en place le 31 décembre ou lorsque des dispositions, preuves écrites à l'appui, avaient été prises en vue de la construction avant le 13 novembre 1981 et dont les fondations devaient être en place avant le 31 mai 1982.

Le Tax Executive Institute demandait si ces dispositions s'appliqueraient à la construction de bâtiments industriels ou commerciaux. La première question que je poserais à M. Farber, porte principalement sur les frais annexes.

**Le président:** A quelle page du mémoire faites-vous allusion?

**M. Gillespie:** A la page 5 du mémoire du Tax Executive Institute.

**Le président:** Il s'agit du mémoire du 14 mai?

**M. Gillespie:** C'est exact.

**M. Farber, chef de la section de l'impôt sur le revenu tiré des affaires et des biens, division de la législation sur la politique de l'impôt, ministère des Finances:** Monsieur le président, en ce qui a trait à la question de savoir si les dispositions relatives aux frais annexes annoncées dans le budget s'appliqueront aux bâtiments industriels ou à d'autres immeubles. La réponse est oui. Il s'agit d'une disposition générale qui touche tout le secteur de l'immobilier et qui est contenue dans la résolution 15 des documents budgétaires.

**M. Gillespie:** Si tel est le cas, le Tax Executive Institute a suggéré, à la page 6 de son mémoire, que cela pouvait présen-



## [Text]

present practical problems and unnecessary administrative burdens on taxpayers in the industrial sector, because they foresaw difficulties in allocating soft costs among buildings, equipment and land. Is that a question that has been raised and discussed with yourself, or are you prepared to discuss it?

**Mr. Farber:** I am prepared to discuss that question. The Tax Executive Institute did raise that question, and, as a matter of compliance difficulties, they raised issues with respect to general corporate borrowings, which borrowings may be used to finance construction as well as acquisition of equipment and other related assets. They were concerned as to how we would allocate the interest deduction during the construction period to a particular asset for which the borrowings were not target specific.

**The Chairman:** As between?

**Mr. Farber:** As between the building to which this budget resolution relates and, say, equipment, or the financing of inventory, or something of that nature. While I can appreciate the point that is being raised in the context of general corporate borrowings, there are a number of aspects that one could keep in mind, as well as relate to some precedent in the Income Tax Act with regard to general corporate borrowings. I would refer you to section 18(3) of the act which deals with general corporate borrowings where it is used to acquire what I would describe as raw land. One can reasonably allocate a certain portion that was directly attributable to the acquisition of land. Our reply to the Tax Executive Institute at that time, in raising that point, was that, with regard to the "reasonable allocation" formula that we now have with regard to raw land under section 18(3), we would try to incorporate precisely the same type of reasonable allocation with regard to general corporate borrowings for the construction of real property buildings, in other words, we do not see any more onerous administration in the allocation of interest than that presently envisaged in the Income Tax Act for raw land.

**Mr. Birk:** Mr. Farber, does this mean that effectively any corporation that had any borrowings and constructed a building would face a "deemed" provisions in respect of interest allocated automatically to the building, or could it be that a corporation that has borrowed substantial funds, but generates sufficient cash flow to finance construction of the building, is not required to capitalize interest?

**Mr. Farber:** Mr. Chairman, in reply to the first question about the deeming provision, no, it is not our intention to provide in the legislation a deeming provision to allocate a certain portion of the general corporate borrowings to the financing of the construction of a building. What we envisage in this case is a reasonable allocation, so that where one can reasonably assume that there were borrowings to finance the construction of a building, whether it was directly or indirectly by virtue of share participation or raising money in any other indirect manner, there would be a reasonable allocation. As I have indicated, we do have that precise type of language in the act right now, and to my knowledge the administration of that

## [Traduction]

ter des problèmes pratiques et des fardeaux administratifs inutiles pour les contribuables du secteur industriel, parce qu'ils prévoient des difficultés à répartir les frais annexes parmi les coûts des immeubles, de l'équipement et des terrains. La question a-t-elle été posée ou êtes-vous prêt à en parler?

**M. Farber:** Je suis prêt à en parler. Le Tax Executive Institute a soulevé la question et, en ce qui a trait aux difficultés, il a fait mention des emprunts généraux des entreprises, lesquels emprunts peuvent être utilisés pour financer la construction de même que l'achat d'équipement et d'autres biens. Ils s'inquiétaient de la manière de répartir la déduction d'intérêt au cours de la phase de construction pour un bien particulier qui n'avait pas fait l'objet d'un emprunt en soi.

**Le président:** Par rapport . . .

**M. Farber:** Par rapport à l'immeuble auquel la résolution budgétaire fait référence et, par exemple, l'équipement ou le financement de l'inventaire ou autre chose de cette nature. Bien que je comprenne la difficulté qui peut survenir dans le cadre des emprunts généraux des entreprises, il y a un certain nombre d'éléments qu'il ne faut pas oublier, de même que les précédents contenus dans la Loi de l'impôt sur le revenu à cet égard. Je fais allusion au paragraphe 18(3) de la Loi qui traite des emprunts généraux des corporations lorsqu'ils servent à l'achat de ce que j'appelle des terrains non exploités. On peut raisonnablement attribuer une certaine partie de ces emprunts qui est liée directement à l'achat de terrains. Notre réponse au Tax Executive Institute fut que nous essayerions d'intégrer la formule de la «répartition raisonnable» qui s'applique aux terrains non exploités, en vertu du paragraphe 18(3) à la répartition des emprunts généraux des entreprises dont une partie est destinée à la construction d'immeubles. En d'autres mots, nous ne voyons pas pourquoi l'administration de la répartition de l'intérêt serait plus compliquée que celle prévue par la Loi de l'impôt sur le revenu relativement aux terrains non exploités.

**M. Birk:** M. Farber, est-ce que cela signifie que toute entreprise qui a emprunté de l'argent et construit un immeuble aura à faire face à une disposition «obligatoire» en ce qui a trait à l'attribution automatique de l'intérêt à l'immeuble ou cela signifie-t-il qu'une entreprise qui a emprunté une somme importante, mais qui a suffisamment de liquidités pour financer la construction d'un immeuble, n'aura pas à capitaliser l'intérêt?

**M. Farber:** Monsieur le président, en réponse à la première question au sujet d'une disposition obligatoire, non, ce n'est pas notre intention d'inclure une telle disposition qui obligerait à attribuer un certain montant des emprunts généraux au financement de la construction d'un immeuble. Nous pensons dans ce cas à une répartition raisonnable lorsqu'il est raisonnablement permis de supposer qu'une partie des emprunts a servi à financer la construction d'un immeuble, que ces emprunts aient pris la forme d'une participation au capital-actions ou qu'ils aient pris une forme indirecte. Comme je l'ai mentionné, nous avons déjà une formule précise dans la loi à l'heure actuelle et, à ma connaissance, l'administration de cet article



[Text]

section has not given rise to any difficulties either on a compliance level or on the administrative level.

**The Chairman:** In using the word "indirectly", what was it that you had in mind?

**Mr. Farber:** What I have in mind there, Mr. Chairman, is, for example, the situation where a corporation floats a debenture or a preferred share issue on the market to raise money and then uses those funds to construct a building. So they have received the funds and they do not have to borrow.

**The Chairman:** That is what I wanted to find out, to fit into the category of "indirect" in relation to that borrowing. The borrowing would be to raise money for the construction of a building and there would be direct and indirect costs. How far do you go in determining the indirect costs? Where do you draw the line?

**Mr. Farber:** Mr. Chairman, I am not really trying to draw a line between the indirect costs and the direct costs of borrowing. What I was attempting to refer to is where the borrowings were not directly related to the construction of a building, but were for some other purpose, and then the cash was taken and used to construct the building. I think one can regard the borrowings in that case as being an indirect way of financing the construction of a building.

**The Chairman:** What would you think of a definition of this kind? "Any expenditure that relates to or assists in the completion of the construction of a building." Would you subscribe to that?

**Mr. Farber:** It is difficult for me to comment on whether I would subscribe to that. I am not quite sure how far-reaching that would be. I would subscribe to something analogous to what is now in the Income Tax Act on interest with regard to the acquisition of raw land, and that deals with interest on money borrowed directly or indirectly to acquire land. Perhaps I could take your words and use the same kind of situation, where the money has been borrowed directly or indirectly to finance the construction of a building.

**The Chairman:** What is the difference between what I said to you and what you have said, quoting the provision in the act, where the words "directly" and "indirectly" occur?

**Mr. Farber:** There may not be any difference, Mr. Chairman.

**Mr. Gillespie:** At any rate, would you agree with the statement made by the institute in its brief that the net result of this provision would be an overall increase in the cost of industrial facilities, through the deferral of deductibility, or actually, in some cases, the elimination of deductibility of soft costs?

**Mr. Farber:** I would say that there may very well be an increase in the cost. However, the philosophy underlying the soft cost provisions is such that there is little justification for allowing a current deduction for costs in the construction period that more properly relate to a capital asset. What is evident is with the current deductibility of these costs during the construction period, it is tantamount to an implicit incen-

[Traduction]

n'a pas donné lieu à des difficultés, qu'il s'agisse d'administration ou de conformité.

**Le président:** Lorsque vous utilisez le mot «indirecte», que voulez-vous dire au juste?

**M. Farber:** Je veux parler, entre autres, monsieur le président, du cas d'une entreprise qui lancerait des créances ou des actions privilégiées pour obtenir des fonds et qui les utiliserait ensuite pour construire un immeuble. Elle a donc obtenu des fonds et elle n'a pas eu à préciser...

**Le président:** C'est ce que je voulais découvrir en ce qui a trait à la manière «indirecte» d'emprunter des fonds. L'emprunt aurait pu avoir pour objet d'obtenir des fonds pour la construction d'un immeuble et il y aurait des frais directs et indirects. Que considérez-vous comme des frais indirects? Où est la limite?

**M. Farber:** Monsieur le président, je n'avais pas vraiment l'intention de préciser les frais indirects par rapport aux frais directs d'emprunt. Je faisais plutôt allusion aux emprunts qui ne sont pas directement liés à la construction d'un immeuble, mais qui sont plutôt destinées à d'autres fins et aux liquidités qui pouvaient alors servir à construire l'immeuble. Je crois que l'on peut considérer que les emprunts, dans ces cas, sont un moyen indirect de financer la construction d'un immeuble.

**Le président:** Que penseriez-vous de la définition suivante: «Toute dépense liée à la construction d'un immeuble ou qui sert à la financer». Accepteriez-vous cette définition?

**M. Farber:** Cela m'est difficile de vous donner mon avis sur une définition. Je ne suis pas certain d'en connaître toute la portée. Je serais d'accord avec une définition analogue à celle que contient déjà la Loi de l'impôt sur le revenu au sujet de l'achat de terrains non exploités qui traite des intérêts sur l'argent emprunté directement ou indirectement pour l'achat de terrains. Je pourrais me servir de vos mots et du même cas, où l'argent est emprunté pour financer directement ou indirectement la construction d'un immeuble.

**Le président:** Quelle est la différence entre ce que je vous ai dit et ce que vous venez de me dire en citant la disposition de la loi où apparaissent les mots «indirectement» et «directement»?

**M. Farber:** Il n'y a peut-être pas de différence, monsieur le président.

**M. Gillespie:** Seriez-vous d'accord avec la déclaration faite par l'Institut dans son mémoire voulant que le résultat de cette disposition soit une augmentation générale du coût des installations industrielles, par le report de la déduction, ou, dans certains cas, l'élimination de la déduction des frais annexes?

**M. Farber:** Je répondrais qu'il pourrait y avoir une augmentation des coûts. Néanmoins, le principe de la disposition relative aux frais annexes est tel qu'il est difficile de permettre une déduction de frais pendant la construction, frais qui sont davantage liés à un bien en capital. Ce qui est évident, c'est qu'avec la présente déduction de ces frais pendant la construction, il est assez tentant de se lancer dans des transactions

[Text]

tive for inhouse construction. I don't believe this was ever intended, and it became quite far reaching with the advent of the MURBS and other commercial real estate projects whereby the investor was very artfully put in the position of developer, rather than investor, during the construction period so that he could take advantage of these so called soft costs and receive an immediate deduction for an amount that was never recaptured upon disposition of the building. For example, if the total cost of construction were \$100 and the taxpayer received a 20 per cent deduction for soft costs as a result of being put in the position of developer during the construction period, his actual cost of construction for the capital asset under the prebudget regime was \$80, for which he received a \$20 deduction immediately if he disposed of the building in the next year, for example. If he disposed of the building for \$100, which was his cost, then he had a capital gain of \$20, which was taxed at half rate. This was never intended, but it became very widespread.

**The Chairman:** But in your example, if a gain was made, then it is subject to tax.

**Mr. Farber:** At half rates, Mr. Chairman. But the deduction was eligible for a deductible expense provision which is deducted at full rates.

**The Chairman:** Do you think that any individual who had such a capital gain should be assessed the full income tax rate?

**Mr. Farber:** In that particular circumstance, yes. I say that because he received 100 per cent deduction, for which he is only bringing into income upon disposition exactly the same amount that he laid out to acquire the capital asset, a tax at half rates.

**The Chairman:** So what you are saying is that there is in that particular example room for taking more of that so-called gain into income, which would increase the revenue of the government?

**Senator Godfrey:** Only half of it is brought into the capital gain, whereas the full amount is deducted.

**The Chairman:** I did not say the whole amount, I said "more".

**Senator Godfrey:** Yes, right, but not as much as the deduction.

**Mr. Birk:** Mr. Farber, the term "soft costs" generally relates to rental or commercial property investments by individuals who use these expenses as deductions from other income, and it seems to me that this was the main preoccupation of the minister in changing the law, because the amounts had apparently become very substantial.

**Mr. Farber:** Mr. Chairman, I would say that the term "soft costs" became rather synonymous with rental real estate because of the many public offerings under which these MURBS were being promoted—that is, on the basis of these large first time or soft cost deductions. However, I take it from your question that you are trying to draw an analogy between that and the industrial type of real estate situation. I would submit to you that those costs in the industrial context are no

[Traduction]

internes. Je ne crois pas qu'il ait été prévu qu'il en soit ainsi, mais avec l'arrivée des IRLM et d'autres projets d'immeubles commerciaux, l'investisseur est devenu, assez ingénieusement, l'entrepreneur pendant la phase de construction, afin de tirer avantage des frais annexes et d'avoir droit à une déduction immédiate pour un montant qui ne pouvait même pas être récupéré au moment de la vente de l'immeuble. Par exemple, si le coût total de la construction était de 100 \$ et que le contribuable avait droit à une déduction de 20 p. 100, aux titres des frais annexes, parce qu'il devenait entrepreneur pendant la construction, le coût réel de celle-ci, en vertu du régime en vigueur avant le dépôt du budget, était de 80 \$, montant sur lequel il recevait une déduction immédiate de 20 \$ s'il vendait l'immeuble au cours de la première année. Ce qui représente le montant des coûts; il déclarait donc un gain en capital de 20 \$, qui était imposé à 50 p. 100. Ce n'était pas prévu ainsi, mais c'est devenu très populaire.

**Le président:** Mais dans votre exemple, si un profit est fait, il devient alors imposable.

**M. Farber:** A 50 p. 100, monsieur le président. Mais la déduction elle s'appliquait à la totalité.

**Le président:** Pensez-vous qu'un contribuable qui effectue un gain en capital doive payer le plein taux d'imposition?

**M. Farber:** Dans ce cas particulier, oui. Je le dis parce qu'il a reçu une déduction de 100 p. 100 pour laquelle il ne déclare comme revenu, au moment de la vente, que le montant qu'il a investi pour avoir un bien en capital, lequel n'est imposé qu'à 50 p. 100.

**Le président:** Ce que vous nous dites en somme c'est que, dans ce cas particulier, le gouvernement a trouvé le moyen d'augmenter ses recettes en transformant une partie de ce gain en revenu?

**Le sénateur Godfrey:** Seule la moitié est considérée comme un gain en capital, alors que la totalité du montant est déduite.

**Le président:** Je n'ai pas dit tout le gain, j'ai dit une partie.

**Le sénateur Godfrey:** Oui, c'est vrai, mais cette partie n'est pas aussi importante que la déduction.

**M. Birk:** M. Farber, l'expression «frais annexes» s'applique généralement à un placement dans un immeuble locatif ou commercial par des particuliers qui utilisent ces dépenses pour les déduire d'un autre revenu et il me semble que c'était là la préoccupation majeure du Ministre lorsqu'il a décidé de modifier la loi, parce que les montants étaient devenus très importants, semble-t-il.

**M. Farber:** Monsieur le président, je dirais que l'expression «frais annexes» est plutôt associée aux immeubles locatifs, parce que de nombreuses offres concernant les IRLM mettaient l'accent sur cette déduction importante des frais annexes. Toutefois, de votre question je déduis que vous essayez d'établir un parallèle entre les immeubles locatifs et les immeubles industriels. Je vous répondrais que ces frais ne sont pas différents dans le secteur industriel. Le fait qu'une société



[Text]

different. The fact that a corporation or a company which is building a large building for its own use is able to deduct certain first-time costs incurred in the construction period means that there is still a situation where those costs are in fact capital costs and relate to the capital cost of the building or the land.

In fact, if a subsidiary corporation or some other arms-length corporation were to construct the building and then sell it to a corporation that wanted to use it in its business, then those costs would be capitalized and would be part of the capital cost of that building. I believe the soft cost provision, as announced in the budget and in the modifications on December 18th, really equates the position of the taxpayer who acquires the building at the end of the construction period vis-à-vis the taxpayer who is artfully put in the position of developer and acquires the building during the construction period. The costs are exactly the same costs.

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, what additional revenue is it estimated will accrue to the department as a result of the elimination of this incentive?

**Mr. Farber:** I have some difficulty, Mr. Chairman, with the revenue that was announced in the budget. Maybe Mr. Poddar can address your question. I believe the revenue figure mentioned in the budget is \$10 million.

**Senator Bosa:** Perhaps it may be too early to tell, but using your analogy of \$100 and that by allowing those deductions, 20 per cent of the \$100 would be deducted in the year in which the expenses occurred, and then if the owner sold the building for \$100 he would only be subject to a tax of 50 per cent on the capital gains. Have we now lost that tax of 50 per cent on capital gains, because no buildings are being built?

**Mr. Farber:** Mr. Chairman, I am not really in a position to comment as to whether any buildings are being built. There certainly has been a significant amount of construction entered into, quite possibly as a result of this soft cost provision so that the developers and investors could receive the benefit of the soft cost deductions through the grandfathering provisions.

**Senator Bosa:** To December 31st.

**Mr. Farber:** The December 31st date was to accommodate all those construction projects that were in progress, including the MURBS. The MURB legislation in itself was designed to expire December 31, 1981. So all those situations were grandfathered. There was also an announcement on December 18 to the effect that where arrangements were evidenced in writing for the construction of a building in Canada and the construction was substantially advanced by November 13, and the footings and other base supports were in place by May 31, 1982, there would be a grandfathering of these starts. So those construction starts in which the taxpayers had entered into the municipal approval process and had made some substantial arrangements to get the construction off the drawing board were also grandfathered.

**Senator Bosa:** The projection of additional revenue was \$10 million. Was it anticipated that, by removing these incentives,

[Traduction]

ou une entreprise qui construit un très gros bâtiment pour son propre usage soit capable de déduire immédiatement certains frais encourus pendant la construction signifie qu'il y a encore des cas où ces frais sont en fait des coûts d'immobilisation.

En fait, si une société affiliée ou une société sans lien de dépendance devait construire un immeuble et le vendre à une société qui voulait l'utiliser pour ses affaires, les frais devraient alors être capitalisés et faire partie des coûts d'immobilisation de l'immeuble. Je crois que la disposition relative aux frais annexes, annoncée dans le budget et dans les modifications du 18 décembre, met sur pied d'égalité le contribuable qui achète un immeuble une fois construit et le contribuable qui est ingénieusement devenu entrepreneur et qui a acquis l'immeuble en cours de construction. Les frais sont exactement les mêmes.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président, quel montant viendra s'ajouter aux recettes du ministère des Finances à la suite de l'élimination de cette déduction?

**M. Farber:** J'ai quelques difficultés avec les chiffres annoncés dans le budget. Peut-être que M. Poddar pourrait répondre à votre question. Je crois que le montant mentionné dans le budget est de 10 millions de dollars.

**Le sénateur Bosa:** Peut-être est-il trop tôt pour le savoir, mais à partir de votre exemple de 100 \$, en permettant cette déduction, 20 p. 100 des 100 \$ étaient déduits pendant l'année où les dépenses avaient été encourues et si le propriétaire avait vendu l'immeuble à 100 \$, il n'aurait eu qu'à payer un impôt de 50 p. 100 sur le gain en capital. Avons-nous maintenant perdu cet impôt de 50 p. 100 sur les gains en capital, parce qu'il n'y aura plus de construction après l'élimination de cette déduction?

**M. Farber:** Monsieur le président, je suis mal placé pour savoir si d'autres immeubles sont en construction. Il est certain que cette déduction des frais annexes a encouragé la construction, puisque les entrepreneurs et les investisseurs pouvaient s'en prévaloir jusqu'au 31 décembre 1981, selon les cas.

**Le sénateur Bosa:** Jusqu'au 31 décembre seulement.

**M. Farber:** La date du 31 décembre permettait de tenir compte de tous les projets de construction en cours, y compris les IRLM. Le règlement relatif aux IRLM devait prendre fin le 31 décembre 1981. Il y a eu aussi la déclaration du 18 décembre qui stipulait que la déduction serait permise lorsque des dispositions avaient été prises, preuves à l'appui, en vue de la construction d'un immeuble au Canada avant le 13 novembre 1981 et que les fondations étaient en place au plus tard le 31 mai 1982. La disposition s'applique donc toujours aux projets qui avaient obtenu les autorisations municipales ou pour lesquels des dispositions avaient été prises pour dépasser l'étape de la planche à dessin.

**Le sénateur Bosa:** Le chiffre mentionné pour les recettes supplémentaires est 10 millions de dollars. A-t-il été prévu



[Text]

this particular activity in the building industry would actually be eliminated and that, consequently, the \$10 million that was anticipated to be realized would not be?

**Mr. Poddar:** I will answer that question by saying that there are really two issues here. One is the immediate, short-term effect of such a change on the buildings that were in progress and were under construction. The second is the long-term issue as to whether a change in the tax rules will have such an impact that it becomes uneconomical to construct those buildings any more in the future.

Regarding the latter question, there is no evidence that the tax changes are of such a magnitude that they will be the determining factors in the construction of a building. In fact, most of the studies that have been done indicate that factors such as interest rates, land costs and labour costs have a far greater impact on the decision to construct a building than this tax change.

**Senator Bosa:** Yes, but when combined with the other factors, such changes affect the situation that much more.

**Mr. Poddar:** The problem that was identified particularly after the budget was really in respect of buildings already under construction. Contracts were entered into in anticipation of being able to claim certain write-offs, and the minister recognized that fact and made the necessary changes in order to accommodate.

There has been a study done by a professor at the University of British Columbia which analyzes the impact of the MURB provisions on construction of new rental housing in that province and all across Canada. His conclusions are that it has not been effective at all. All it has done is to increase the price of land in certain urban centres because of the tax incentives. In terms of the new construction, it has not been very effective at all.

**Senator McIlraith:** Could you clarify one thing for me, please? Is the \$10 million expected additional revenue from this change based upon the November budget or does it take into account the December 18 changes?

**Mr. Poddar:** It is based upon the original figures.

**Mr. McIlraith:** So it will be varied by the later changes?

**Mr. Poddar:** Yes.

**Senator Bosa:** As a substitute to these incentives to builders, as I understand the budget provision, loans of \$7,500 per suite have been provided. Is that correct?

**Mr. Poddar:** Yes.

**Senator Bosa:** How effective has the new provision been? Have builders taken advantage of those loans? Are you in a position to inform the committee in that regard?

**Mr. Poddar:** I cannot be very precise, but my impression is that yes, builders are taking advantage of this provision and

[Traduction]

qu'à la suite de l'élimination de ces encouragements, ce genre de travaux pouvaient bien prendre fin et du même coup les recettes de 10 millions de dollars qui étaient prévues?

**M. Poddar:** Je répondrais en disant qu'il y a vraiment deux éléments à votre question. L'un est l'effet immédiat à court terme d'une telle modification applicable aux immeubles en cours de construction. Le second est l'effet à long terme d'une telle modifications des règlements fiscaux, au point qu'il devienne non rentable de construire à l'avenir de tels immeubles.

En ce qui concerne ce dernier élément, nous n'avons aucune preuve qui nous permette de supposer que cette modification ait une telle importance qu'elle puisse nuire à la construction d'immeubles. En fait, la plupart des études effectuées ont démontré que des facteurs comme les taux d'intérêt, le coût des terrains et de la main-d'œuvre ont beaucoup plus d'effet lorsqu'il s'agit de décider de la construction d'un immeuble.

**Le sénateur Bosa:** Oui, mais si on les ajoute aux autres facteurs, de telles modifications ne peuvent qu'aggraver les choses.

**M. Poddar:** Le problème qui s'est posé tout particulièrement après le dépôt du budget concernait vraiment les immeubles déjà en construction. Les contrats avaient été conclus en fonction de la possibilité de réclamer certaines déduction et le Ministre a reconnu ce fait et a pris les mesures nécessaires pour y remédier.

Une étude a été effectuée par un professeur de l'Université de la Colombie-Britannique qui a analysé les effets des dispositions relatives aux IRLM sur la construction de nouvelles unités de logement dans cette province et partout au Canada. Il en est venu à la conclusion que ces dispositions n'avaient pas eu les effets prévus. Elles n'avaient en fait que permis l'augmentation des prix des terrains dans certains centres urbains à cause des encouragements fiscaux. Quant aux nouvelles constructions, cela ne les avaient pas vraiment encouragées.

**Le sénateur McIlraith:** Pourriez-vous m'expliquer quelque chose? Le montant de 10 millions de dollars prévu comme recettes supplémentaires, à la suite de cette modification, est-il fondé sur le budget de novembre ou tient-il compte des modifications annoncées le 18 décembre?

**M. Poddar:** Il est fondé sur les données du budget.

**Le sénateur McIlraith:** Il sera donc modifié à la suite des déclarations ultérieures.

**M. Poddar:** Oui.

**Le sénateur Bosa:** D'après ce que j'ai compris, une disposition est prévue dans le budget pour compenser la perte de ces encouragements. On offre aux entrepreneurs des prêts d'un montant de 7 500 \$ par unité de logement. Est-ce exact?

**M. Poddar:** Oui.

**Le sénateur Bosa:** Cette nouvelle disposition s'est-elle révélée efficace? Les entrepreneurs se sont-ils prévalus de ces prêts? Pouvez-vous nous renseigner à ce sujet?

**M. Poddar:** Je ne peux pas vous en parler avec précision, mais j'ai l'impression que oui, les entrepreneurs profitent de

[Text]

the response has been in line with the initial expectations of the government.

**Senator Cook:** I always find it of interest, Mr. Chairman, that, when the minister announces a tax incentive, it is always very successful in that it achieves what he wants it to achieve. However, when he takes it away, he can always produce a study to say that the incentive made no difference.

**The Chairman:** Yes, it is strange how things iron out.

**Mr. Birk:** Mr. Chairman, I would like to respond to the point raised by Senator Godfrey concerning the deductibility of expenses with regard to raising money.

This change was brought in in the November, 1978 budget, and it provided that commission in connection with raising money through bonds or shares was now going to be deductible. It was formerly not deductible. The question which I would like to pose to Mr. Farber is in connection with the capitalization of soft costs, including interest.

I would like to start off by saying that, it is true that by capitalizing the soft costs for both rental properties and commercial properties including construction for own use equity is maintained. However, generally the soft costs that were deductible by individuals were deducted from other income. I presume this is one of the reasons for the concern of the minister; a corporation that constructs a building for its own use in fact deducts that expense from the ordinary business income.

The question I would like to pose is: Assuming that the soft costs including interest, which, in the case of a corporation, would probably consist mainly of interest, are capitalized; assuming also that the one half rule for capital cost allowance is now in effect, would that mean that the interest which is capitalized in the initial year is only deductible for capital cost purposes at one half the rate that it normally would be?

**Mr. Farber:** In the first year only, in the year of acquisition of the property. Therefore, to the extent that the interest is capitalized in the cost of the building and the half-year rule applies, in the first year the rate of capital cost allowance would be half of the normal rate.

**Mr. Birk:** Therefore, not only would the corporation lose the deduction for the expense that it incurred in the year, but it would also be limited to only one half of the normal capital cost allowance?

**Mr. Farber:** Yes, which it makes up in future years.

**Mr. Gillespie:** Mr. Chairman, if there are no other questions in this area, I will move on to the next item. It is an item that was again brought up by the Tax Executive Institute in their brief, which, on page 7, deals with capital gains and other reserves.

The Income Tax Act currently provides that reserves may be taken by taxpayers in respect of proceeds which they have not received in a given year on the disposition of certain

[Traduction]

cette disposition et la réponse reçue est conforme aux prévisions du gouvernement.

**Le sénateur Cook:** J'ai toujours trouvé très intéressant, monsieur le président, le fait que lorsque le Ministre annonce un encouragement fiscal, cet encouragement se révèle très efficace. Toutefois, lorsqu'il est éliminé, on peut toujours trouver des études qui prouvent qu'il était inutile.

**Le Président:** Oui, la façon dont les choses s'arrangent est parfois étonnante.

**M. Birk:** Monsieur le président, j'aimerais répondre à la question posée par le sénateur Godfrey au sujet de la déduction des frais encourus pour obtenir des fonds.

La modification a été apportée par le budget de novembre 1978 et elle stipulait que les commissions versées pour obtenir des fonds au moyen d'obligations ou d'actions seraient dorénavant déductibles. Elles ne l'étaient pas auparavant. La question que j'aimerais poser à M. Farber porte sur la capitalisation des frais annexes, y compris les intérêts.

J'aimerais dire tout d'abord qu'il est vrai que par la capitalisation des frais annexes, tant pour les propriétés locatives que pour les propriétés commerciales, y compris la construction pour son propre usage, le capital est maintenu. Toutefois, les frais annexes qui étaient déduits par des particuliers l'étaient en général d'un autre revenu. Je suppose que c'est une des raisons qui préoccupait le Ministre; une société qui construit un immeuble pour son propre usage déduit en fait ces dépenses du revenu tiré de ses affaires.

La question est donc la suivante: supposons que les frais annexes, y compris les intérêts, lesquels dans le cas d'une société, devaient principalement être composés des intérêts, soient capitalisés; supposons également que la règle de la demi-année pour la déduction pour amortissement soit maintenant en vigueur, est-ce que cela signifie que l'intérêt capitalisé la première année ne pourra être déduit, aux titres des coûts d'immobilisation, qu'à la moitié du taux qui aurait normalement dû être payé?

**M. Farber:** Le première année seulement, l'année d'acquisition de la propriété. Par conséquent, dans la mesure où l'intérêt est ajouté au coût de l'immeuble et que la règle de la demi-année s'applique, le taux de la déduction pour amortissement sera la moitié du taux normal pour la première année.

**M. Birk:** Par conséquent, non seulement la société perd la déduction pour dépenses encourues au cours de l'année, mais elle n'aura droit en plus qu'à la moitié de la déduction normale pour amortissement?

**M. Farber:** Oui, mais elle en retire des avantages au cours des années à venir.

**M. Gillespie:** Monsieur le président, s'il n'y a pas d'autres questions sur le sujet, j'aimerais aborder le prochain point à l'étude. C'est un point qui a également été soulevé par le Tax Executive Institute dans son mémoire, à la page 9, et qui porte sur les gains en capital et autres réserves.

La Loi de l'impôt sur le revenu prévoit à l'heure actuelle que les réserves puissent être utilisées par le contribuable en ce qui concerne les sommes qu'il n'a pas reçues une année sur la



## [Text]

property. I am dealing with resolution No. 31, which is found on page 62 of the budget, which states, very shortly, that, for dispositions after budget night, no amounts would be deductible as reserves with respect to any portion of proceeds of disposition not due before the end of the year. Therefore, if a taxpayer were to make an instalment sale after budget night, he would not be entitled to a deduction in respect of those instalments that were not due within the year of sale.

This provision was alleviated, again on December 18, which allowed for a reserve over a maximum of three years for dispositions of real property that give rise to ordinary income; a reserve of five years on dispositions of capital property, that is to say, property that gives rise to a capital gain; and a reserve of 10 years for transfers of family farms. The institute's first objection was that there were no transitional rules which protected transactions which took place prior to budget night. This was corrected on December 18. Again, this appears at the top of page 8 of the brief of the institute.

The institute noted, however, that no reserves are allowed for taxpayers selling inventory on an instalment basis; that is, inventory other than real estate. I would like to ask the witnesses what policy, if any, exists as to a denial of a reserve in such a case?

**Mr. Farber:** Mr. Chairman, the general provision affecting capital gains and other reserves was such that it was initially eliminated, so that taxpayers could no longer defer income tax on income, profits or capital gains by arranging to receive the sale proceeds from the disposition of either inventory or property over a number of years.

As Mr. Gillespie points out, the December 18 announcements recognized certain circumstances of hardship and potential disruption of established business practices, and we accommodated some of those provisions in the transitional type of arrangement, granting reserves on the three, five and ten-years basis, depending on the nature of the income.

I would say that there are two aspects that have raised considerable representation, the first being the "cash first as coming into income" aspect of the reserve provision under the December 18 announcement, the second being the reserve as it applies to instalment sales. At this particular point in time I am not really in a position to make any statement with regard to those representations, or the outcome of them. They are more properly the subject of a statement by the Minister of Finance. We anticipate the issuing of the bill in fairly short order, and some of those concerns will be addressed in the draft legislation.

**Mr. Gillespie:** You do not wish to address the specific question as to instalment sales of inventory?

**Mr. Farber:** Well, I can address it in a very general context. The only income reserve that was granted was an income reserve on the disposition of real property, in the ordinary course of business, and that was done because, in analyzing the

## [Traduction]

vente d'un bien. Je parle de la résolution 31 des documents budgétaires qui stipule, en résumé, que, pour les ventes qui ont eu lieu après le dépôt du budget, aucun montant ne sera déductible à titre de réserve en ce qui concerne toute partie des sommes tirée de la vente et qui n'est pas reçue avant la fin de l'année. Par conséquent, si un contribuable devait effectuer une vente qui donnait lieu à des versements après le dépôt du budget, il n'aurait plus droit à la déduction relative à ces versements qui ne sont pas reçus pendant l'année de la vente.

La disposition était adoucie, le 18 décembre, et permettait une réserve de trois années pour la vente d'une propriété immobilière qui donnait lieu à un revenu normal, une réserve de cinq années pour la vente d'un bien en capital, c'est-à-dire un bien qui donne lieu à un gain en capital et une réserve de dix années pour le transfert d'une exploitation agricole familiale. La première objection de l'Institut était qu'il n'y avait pas de règlement transitoire qui protégeait les transactions qui avaient eu lieu avant le dépôt du budget. Cette lacune a été comblée le 18 décembre. Cela apparaît à la page 8 du mémoire de l'Institut.

Celui-ci notait toutefois qu'aucune réserve n'était permise aux contribuables qui vendaient leur inventaire en acceptant des versements, je parle d'un inventaire autre qu'un bien immobilier. J'aimerais demander aux témoins pourquoi, s'il y a une raison, les réserves ne sont pas permises dans un tel cas?

**M. Farber:** Monsieur le président, la disposition générale relative aux gains en capital et autres réserves était telle qu'elle avait été éliminée à l'origine afin que les contribuables ne puissent plus désormais reporter le paiement de l'impôt sur les revenus, les bénéfices ou les gains en capital en s'arrangeant pour recevoir le paiement de ces ventes en versements, qu'il s'agisse d'inventaires ou de propriétés, sur plusieurs années.

Comme M. Gillespie l'a souligné, nous avons reconnu dans les déclarations du 18 décembre que dans certains cas cette disposition causerait des difficultés et perturberait des pratiques commerciales établies et nous avons donc proposé des mesures transitoires permettant des réserves de trois, cinq et dix ans, selon la nature du revenu.

Je dirais que deux éléments ont fait l'objet de nombreuses instances, le premier étant l'élément de la disposition relative aux réserves applicables «aux sommes qui seront ajoutées les premières au revenu», en vertu de la déclaration du 18 décembre, et le second concerne les réserves, lorsqu'il s'agit des versements échelonnés sur plusieurs années. A ce moment-ci, je ne peux pas vraiment faire de déclaration en ce qui concerne ces instances et ce qui arrivera. Il revient au Ministre de faire une déclaration à ce sujet. Nous prévoyons le dépôt du projet de loi pour très bientôt et ces questions y seront traitées.

**M. Gillespie:** Vous ne voulez pas nous parler de ce qui a trait à la vente par versements d'un inventaire?

**M. Farber:** Je ne peux en parler que dans un contexte général. La seule réserve permise est celle qui concerne l'aliénation d'une propriété immobilière, dans le cours normal des affaires, et cela a été fait parce que, en analysant les méthodes



*[Text]*

methodology under which the land development industry operates, it seemed to be such that they dispose of inventory land to contractors, or other developers, on the basis of instalment payments over three years, and we, after extensive canvassing, came to the conclusion that the three-year basis, in that kind of situation, was a realistic one, and to the extent that the cash came in first, we would tax the cash as it was received.

In policy terms the same rationale did not apply to other instalment type sales, which were basically instalments that were payable over a 12 to 18-month period, and the necessity for a deferral just was not as evident.

**Senator Bosa:** Would you give an example of the latter part of your remarks?

**Mr. Farber:** The only example that comes to mind at the moment is an instalment sale of furniture over 12 equal monthly payments, or something of that nature. It is in the ordinary course of their business, and that is just the kind of situation where, while it may be common business practice to allow for instalment sales on that basis, presumably there might be other factors involved, in possibly factoring accounts receivable, and things of that nature, where they could conceivably be readily convertible to cash.

**The Chairman:** Can you put into dollars what might be the sum total presented by instalment sales?

**Mr. Farber:** No, Mr. Chairman. I am not able to do that.

**Mr. Chairman:** You did not do any research on that?

**Mr. Poddar:** Mr. Chairman, we do have numbers in the budget documents in the total reserves. We have not really provided a breakdown of those reserves and the revenues resulting from instalment sales and other types of capital property dispositions.

**The Chairman:** Well, will it produce a plus or a minus so far as what might the available by way of revenues to the Crown? You cannot say what that amount might be?

**Mr. Poddar:** We can provide a breakdown between the inventory reserves and other reserves.

**The Chairman:** Well, if that type of business operation is practised to any particular extent, the economic disadvantage to the dealer might be very substantial. Is that right?

**Mr. Poddar:** I can only answer your question at the conceptual level. I do not have any facts and figures with me.

**The Chairman:** That is hardly the way to start out on a search for more tax revenue, is it?

**Mr. Poddar:** I agree, Mr. Chairman; but much of the analysis that was done I do not have with me at the moment.

**Senator Godfrey:** Let us take the case of rental housing. Before the budget, if you bought a house for \$100,000, and had a \$50,000 mortgage on it—a duplex, let us say—and then, some years later, you sold it for \$200,000, got \$100,000 cash and took back from the purchaser another \$50,000 mortgage, so that there would be two mortgages, in those circumstances, you did not pay any income tax on that basis; so although your second mortgage was as secure as it could possibly be, and you had in effect a \$100,000 profit in your hand, you didn't pay

*[Traduction]*

qui permettent à l'industrie immobilière de fonctionner, il semble qu'elles soient telles qu'elle vende des terrains de son inventaire à des entrepreneurs, au moyen de versement échelonnés sur trois ans, et nous en sommes venus à la conclusion, après de nombreux entretiens, que la pratique était raisonnable dans la mesure où nous pouvons imposer les versements à mesure qu'ils sont reçus.

La même raison s'applique aux autres ventes par versements qui s'échelonnent en général sur 12 ou 18 mois et où la nécessité d'un report n'était pas évident.

**Le sénateur Bosa:** Pourriez-vous nous en donner un exemple?

**M. Farber:** Le seul exemple qui me vienne à l'esprit en ce moment est celui de la vente de meubles par douze versements égaux ou quelque chose de cette nature. Cela entre dans le cours normal des affaires et c'est justement le genre de situation où, alors qu'il puisse s'agir de pratiques établies de permettre des versements de ce genre, il est permis de supposer que d'autres facteurs entrent en ligne de compte, comme les comptes à recevoir des fabricants ou des choses de ce genre, qui peuvent facilement se transformer en argent comptant.

**Le président:** Pourriez-vous nous dire quel montant au total peut représenter ce genre de ventes?

**M. Farber:** Non, monsieur le président, j'en suis incapable.

**Le président:** Vous n'avez pas fait de recherches à ce sujet?

**M. Poddar:** Nous avons, monsieur le président, donné des chiffres dans les documents budgétaires au sujet des réserves en général. Nous n'avons pas donné de chiffres pour chaque type de réserves et pour les revenus qui découlent de la répartition des réserves.

**Le président:** Pourriez-vous au moins nous dire approximativement ce que cela représente comme recettes pour la Couronne?

**M. Poddar:** Nous pourrions vous fournir des chiffres pour les différentes réserves?

**Le président:** Si ce genre de transactions sont très courantes, il se peut que le désavantage économique du détaillant soit très important? Est-ce exact?

**M. Poddar:** Je ne peux vous répondre qu'au niveau du principe. Je n'ai pas les faits ni les chiffres devant moi.

**Le président:** Ce n'est vraiment pas la meilleure façon d'aller chercher des recettes fiscales supplémentaires?

**M. Poddar:** Je suis d'accord, monsieur le président, mais je n'ai pas devant moi les études qui ont été faites à ce sujet.

**Le sénateur Godfrey:** Prenons l'exemple des appartements. Avant le budget, si vous achetiez une maison pour 100 000 \$ et que vous aviez une hypothèque de 50 000 \$, disons dans le cas d'un duplex, et que quelques années plus tard vous le vendiez 200 000 \$, que vous preniez 100 000 \$ comptant et que vous accordiez une hypothèque de 50 000 \$ à l'acheteur. Il y a dans ce cas deux hypothèques et vous n'aviez aucun impôt à payer. Bien que la seconde hypothèque soit aussi sûre qu'elle pouvait l'être et que vous aviez un profit de 100 000 \$ dans votre

[Text]

any income tax at all. I never felt that that was very reasonable. Has that been changed?

**Mr. Poddar:** That was exactly the situation that the budget attempted to change. In many cases the vendor will take that mortgage and get immediate cash for it at the bank.

I guess the December 18 changes will affect those transactions.

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, it seems to me that the case mentioned by Senator Godfrey applies more to an individual, where that particular property would be exempt from taxation anyway.

**Senator Godfrey:** Oh no. I very carefully specified that it was a duplex rental property. It is not your own property, no.

**Mr. Poddar:** It was a common practice, even among developers, to structure the deal in that manner. They would sell the property, and rather than taking cash they would take back a note. That note allowed them to defer the tax on the capital gains or income. They could then take cash from the bank by putting that note up as collateral; so in fact they had cash in their hands. By structuring the transaction in that manner they could defer tax.

**Senator Buckwold:** And charge up the interest as a deductible capital expense.

**Mr. Poddar:** Yes.

**The Chairman:** Are you calling that an abuse?

**Senator Godfrey:** Well, I remember thinking at the time, whenever I heard of such a situation, "Here is a man who has made a cool \$100,000, and hasn't paid a cent of income tax because he's taken back a long term mortgage."

**Senator Buckwold:** He would have to pay tax eventually.

**Senator Godfrey:** Fifteen years from now, when his mortgage came in.

**Senator Buckwold:** But you are saying that he would not pay it.

**Senator Godfrey:** Income tax deferred is income tax saved. That is some of the old trite sayings in the income tax world.

**Mr. Farber:** And by arranging, Mr. Chairman, to get the proceeds of the disposition over 15 or 20 years or longer, the time value of the tax payment at the end of the term is certainly very significant.

**Senator Cook:** The government needs the money just as much at the end of the 15 years as they need it now, so they will get it in the end.

**The Chairman:** Too late.

**Senator Bosa:** How does this provision affect the professional builder, who builds a given number of houses a year and

[Traduction]

poche, vous n'aviez aucun impôt sur le revenu à payer. Je n'ai jamais pensé que c'était très raisonnable. Y a-t-il eu un changement?

**M. Poddar:** C'est justement ce genre de situation que le budget voulait changer. Dans bien des cas, le vendeur reprend une hypothèque et obtient de l'argent de la banque.

Je pense que les modifications du 18 décembre vont toucher ce genre de transactions.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le président, il me semble que le cas mentionné par le sénateur Godfrey s'applique davantage aux particuliers et ce genre de propriétés est exonéré d'impôt de toute façon.

**Le sénateur Godfrey:** Oh non! J'ai pris la peine de préciser qu'il s'agissait d'une propriété locative. Il ne s'agit pas de votre propre résidence.

**M. Poddar:** Il était très courant, même parmi les entrepreneurs, de conclure des transactions de ce genre. Ils vendaient la propriété et plutôt que de prendre de l'argent comptant, ils acceptaient une créance. Cette créance leur permettait de reporter l'impôt sur les gains en capital ou le revenu. Ils pouvaient accepter une créance. Cette créance leur permettait de reporter l'impôt sur les gains en capital ou le revenu. Ils pouvaient alors obtenir de l'argent comptant de la banque en présentant cette créance en garantie; en fait, ils se retrouvaient avec du comptant. En concluant une transaction de cette manière, ils pouvaient reporter l'impôt.

**Le sénateur Buckwold:** Et déduire l'intérêt comme frais déductibles.

**M. Poddar:** Oui.

**Le président:** Considérez-vous cela comme un abus?

**Le sénateur Godfrey:** Je me souviens avoir pensé à l'époque, lorsque j'entendais parler d'un tel cas, «Voilà un homme qui s'est fait 100 000 \$ et qui n'a pas payer un sou d'impôt en acceptant une hypothèque à long terme».

**Le sénateur Buckwold:** Il aura à payer des impôts un jour ou l'autre.

**Le sénateur Godfrey:** Dans quinze ans, quand l'hypothèque arrivera à échéance.

**Le sénateur Buckwold:** Mais vous aviez dit qu'il ne payait pas d'impôt.

**Le sénateur Godfrey:** Un report d'impôt est une économie d'impôt. C'est un proverbe bien connu du monde fiscal.

**M. Farber:** En s'arrangeant, monsieur le président, pour obtenir des versements de la vente sur 15 ou 20 ans, ou plus, le facteur temps pour le paiement des impôts à l'échéance est certainement très important.

**Le sénateur Cook:** Le gouvernement aura besoin d'argent dans 15 ans autant qu'il en a besoin aujourd'hui, il l'aura un jour ou l'autre.

**Le président:** Trop tard.

**Le sénateur Bosa:** Comment cette disposition touche-t-elle l'entrepreneur professionnel qui construit un certain nombre de



[Text]

sells them with a down payment, with the balance to be paid over a period of five years?

**Mr. Farber:** We have provided for a three years' reserve in that situation. After fairly extensive canvassing, our information is to the effect that three years is a more than adequate period of time for the deferral, so that the builder gets a three-year reserve mechanism on that kind of disposition out of inventory.

**Senator Bosa:** Was that period established as a result of having had consultations with the industry?

**Mr. Farber:** Yes, it was.

**Mr. Poddar:** It simply reflects the fact that most of the mortgages that are given by the builders nowadays are for three years at the most.

**Mr. Gillespie:** Mr. Chairman, there was a suggestion that we should wait to see what the draft bill states in this regard. If you are in agreement, I propose that we move on to the question of directors' liability. Resolution 156 of the budget papers, to be found at page 89, imposes a severe liability on directors of corporations. That is to say, henceforth they will be jointly and severally liable with corporations in respect of any tax required to be deducted and withheld under the act. It states that they will be liable in circumstances similar to those under the Canada Business Corporations Act, where directors are liable for wages paid to employees.

Can the witnesses give us any specific limitations as to the liability as found under the Canada Business Corporations Act? For example, there is a provision where a director is not liable if he relies in good faith upon the financial statements of the corporation or on a written report of an auditor, or a report of a lawyer, accountant, or certain other professionals, whose profession lends credibility to statements made by them. This is a provision found in subparagraph 118(4) of the Business Corporations Act.

**Mr. Poddar:** Mr. Chairman, we are both the wrong officers for that question. It is not our territory. We can have an officer sent to you or we can send you the answer.

**Mr. Gillespie:** If we are anticipating the draft bill, perhaps we can defer the question until we have seen the bill.

**Mr. Poddar:** Yes.

**The Chairman:** Is that an answer?

**Mr. Poddar:** That may well be. I do not know the details of this provision. I do not quite know how much of that question will be answered by the draft legislation at this point in time.

**The Chairman:** It may well be that we will not deal with it any further if the answer satisfies us.

**Mr. Poddar:** The best I can do is to take your question back to the department and have the person dealing with it prepare an answer for you.

[Traduction]

maisons en une année et qui les vend en demandant un acompte et le solde en un certain nombre d'années?

**M. Farber:** Nous avons permis une réserve de trois ans dans ce cas. Après de nombreux entretiens, nos données ont révélé que trois ans est une période de temps suffisante pour un report de ce genre.

**Le sénateur Bosa:** Est-ce que cette période a été fixée à la suite des entretiens qui ont eu lieu avec les représentants de l'industrie.

**M. Farber:** Oui, c'est le cas.

**M. Poddar:** Elle reflète simplement le fait que la plupart des hypothèques qui sont accordées par les entrepreneurs aujourd'hui sont de trois ans au maximum.

**M. Gillespie:** Monsieur le président, il y a eu une suggestion voulant que nous attendions ce que le projet de loi proposera à cet égard. Si vous n'y voyiez pas d'inconvénients, je propose que nous passions à la question de la responsabilité des directeurs. La résolution 156 des documents budgétaires impose une grave responsabilité aux directeurs de société. Dorénavant, ils seront conjointement et solidairement responsables avec la société en ce qui a trait aux impôts qui peuvent être déduits et retenus en vertu de la loi. Elle stipule qu'ils seront responsables dans les cas analogues à ceux stipulés dans la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, selon laquelle les directeurs sont responsables des salaires versés aux employés.

Les témoins peuvent-ils nous donner les limites précises de cette responsabilité, telle que celle stipulée dans la Loi sur les corporations commerciales canadiennes? Par exemple, il y a une disposition qui stipule qu'un directeur n'est pas responsable s'il se fie de bonne foi aux états financiers de la société ou au rapport écrit d'un vérificateur comptable, d'un avocat, d'un comptable ou d'un autre professionnel dont la profession garantit la validité des déclarations. Il s'agit de la disposition qui apparaît au paragraphe 118(4) de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes.

**M. Poddar:** Monsieur le président, nous sommes tous deux mal placés pour vous répondre. Ce n'est pas notre domaine. Nous pouvons vous envoyer un agent ou nous pourrions vous faire parvenir une réponse.

**M. Gillespie:** Si nous pouvons espérer le dépôt prochain du projet de loi, il serait peut-être préférable de reposer la question à ce moment-là.

**M. Poddar:** Oui.

**Le président:** Est-ce une réponse?

**M. Poddar:** C'est très possible. Je ne connais pas les détails de cette disposition. Je ne sais pas dans quelle mesure le projet de loi pourra répondre à une telle question.

**Le président:** Il se peut que nous n'ayons pas à revenir sur le sujet si la réponse nous satisfait.

**M. Poddar:** Le mieux que je puisse faire est de poser la question à la personne qui s'occupe de ces questions.



[Text]

**Senator Godfrey:** Perhaps we should wait until we have the draft bill. It is a technical point. We will see how they handle it.

**Mr. Gillespie:** There has been the suggestion that directors may be facing serious liability, but the answer to that may be found in the draft bill.

**Senator Godfrey:** There is nothing wrong with assessing officers and directors of a company who deliberately use money that is being withheld for tax purposes to finance the operations of the business and then, when they go bankrupt—

**The Chairman:** If that is the evidence of what the director has done, he could not say, in his defence, that he relied on the report of the auditor.

**Senator Godfrey:** No. I presume there will be some kind of provision that will protect the honest director.

**Senator Cook:** Can you give us any information as to how necessary this provision is to protect revenue?

**Mr. Poddar:** I am sorry, but I am not familiar with that provision. It is not my area of responsibility.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, in the light of the state of the tax law today, is it not essential that a director be able to rely on what his tax accountant tells him is his tax? Who in this room can figure out any sort of complicated corporation tax, except you yourself? If you cannot rely on a technical adviser on a question like that, then it seems to me that you are in a very difficult position. The point is important.

**Senator Cook:** It is a pretty narrow point. What is really directs to is whether the money has been deducted by the company and not remitted to the government.

**Senator Godfrey:** There is no question of liability to the company.

**The Chairman:** It is creating an absolute liability.

**Senator Cook:** I am not saying whether the thing is wise enough. I am merely addressing the question of Senator Roblin, and saying it is a fairly narrow point. It is almost bordering on the criminal law in many cases where they misappropriate the money which belongs to Revenue.

**The Chairman:** There is no suggestion that even what is in the Canada Business Corporations Act would protect a director in those circumstances.

**Senator McIlraith:** Mr. Chairman, I would draw your attention to the wording of the resolution. It is in respect of any tax required to be deducted or withheld and remitted. It is not whether it is, in fact, withheld; it is whether it is required to be withheld.

**Mr. Gillespie:** So there may be liability.

**Senator McIlraith:** There may be or there may not be. We will have to see what the bill says.

[Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** Peut-être devrions-nous attendre le projet de loi. Il s'agit d'un point technique. Nous verrons ce qu'ils en feront.

**M. Gillespie:** Il a été question que les directeurs soient chargés de graves responsabilités, mais la réponse sera peut-être donnée dans le projet de loi.

**Le sénateur Godfrey:** Il n'y a rien de mal à vérifier la conduite des responsables et des directeurs d'une société qui utilisent l'argent retenu à des fins d'impôt pour financer l'exploitation de la société et qui, lorsque la société fait faillite,...

**Le président:** Si nous avons la preuve qu'un directeur a agi ainsi, il ne pourra pas invoquer pour sa défense qu'il s'est fié au rapport du vérificateur comptable.

**Le sénateur Godfrey:** Non, je suppose qu'il y aura une disposition qui protégera le directeur honnête.

**Le sénateur Cook:** Pouvez-vous nous dire dans quelle mesure cette disposition est nécessaire pour protéger le Revenu?

**M. Poddar:** Je suis désolé, mais je ne connais pas très bien cette disposition. Ce n'est pas mon domaine de responsabilité.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, étant donné l'état de la législation fiscale, n'est-il pas essentiel qu'un directeur puisse se fier à ce que lui dit son comptable au sujet des impôts? Qui parmi nous peut comprendre les dispositions compliquées de l'impôt sur le revenu des corporations, vous excepté. Si vous ne pouvez plus vous fier aux conseils d'un spécialiste sur une telle question, il me semble que vous avez alors un sérieux problème. Le point est important.

**Le sénateur Cook:** Sa portée est assez restreinte. Il se résume à savoir si l'argent a été déduit par la société et s'il a été remis au gouvernement.

**Le sénateur Godfrey:** Il n'est pas question de la responsabilité de la société.

**Le président:** Il y a une responsabilité absolue.

**Le sénateur Cook:** Je ne porte pas de jugement sur ce point, je dis simplement qu'il a une portée assez restreinte. Il touche presque au droit criminel dans de nombreux cas, lorsque l'argent qui devait aller au Revenu a été utilisé à d'autres fins.

**Le président:** Nous ne suggérons pas que même ce qui est stipulé dans la Loi sur les corporations commerciales canadiennes protégerait un directeur dans ce cas-là.

**Le sénateur McIlraith:** Monsieur le président, je voudrais attirer votre attention sur la formulation de la résolution. Il s'agit de tout impôt qui doit être déduit ou retenu et remis. Il ne s'agit pas de savoir s'il est, en fait, détenu, il s'agit de savoir s'il doit être retenu.

**M. Gillespie:** Ainsi il pourrait y avoir responsabilité...

**Le sénateur McIlraith:** Oui et non. Nous devons attendre le projet de loi.

[Text]

**The Chairman:** If we are looking for any departmental viewpoint, we will have to look somewhere else other than Mr. Poddar.

**Mr. Gillespie:** Mr. Chairman, the next item that I wish to bring up concerns restricted interest expenses. I am referring to resolution number 23, to be found at page 61 of the budget papers. In the Tax Executive Institute's brief it is dealt with on pages 6 and 7. The original proposition on November 12 was that individuals or partnerships should be disallowed interest expense deductions in excess of income received from property. The taxpayer was then given the option, if he was not entitled to a deduction, to elect to treat as a capital loss any portion of the restricted interest expense that was not deducted. There were a substantial number of amendments proposed on December 18 of a relieving nature. More specifically there were amendments proposed with respect to equity investment in private companies in certain circumstances. There was relief provided for pre-budget loans. A transitional rule was also provided so that in 1982 any restricted interest expense could be deductible for up to two-thirds and in 1983 the interest expense would be deductible to the extent of one-third. Would the departmental officials briefly describe to the committee the policy behind these restricted interest provisions?

**Mr. Poddar:** Mr. Chairman, the reasons for making that change are twofold. First, it was designed to ensure better matching of the revenues and expenses related to that revenue. The second reason relates to the invested yielded capital gains, which are only half taxable. The expenses related to such property should also be only half deductible, not fully deductible. To give an example, an individual under the previous rules could borrow \$5000 and invest it in a deposit that yielded interest income of, say, 10 per cent per annum. The interest income on that \$5000 deposit could be sheltered from tax, if it were not received in cash, until the fifth year, while the interest expense could be deducted each year up to the fifth year. So, in effect, the taxpayer could show a loss in the first four years, and in the fifth year he could show an income. If the proper accounting were done on a year to year basis, the taxpayer should show no loss and no gain. In each year, his accrued income would be offset by the interest expense on that transaction. The investor would have a tax advantage simply by deferring the tax on income until a later date, while claiming a reduction on all the expenses on a current basis. The restricted interest rule prevents the possibility of this type of tax advantage to taxpayers.

An example of the second problem is; suppose a person buys a security that yields a 10 per cent capital gain and finances it by taking a loan at 10 per cent. It is basically a transaction that does not give rise to income—your income in the form of capital gains was 10 per cent and your expense on the security was 10 per cent annum. But for tax purposes only half the gain was taxable, while the full interest costs were deductible. So even though this transaction was basically neutral from an economic point of view, it yielded a net tax saving to the taxpayer. Those two reasons are the primary motivating factors in making this change in the budget.

[Traduction]

**Le président:** Si vous désirez l'opinion du Ministère sur ce sujet, il faudra vous adresser à une autre personne qu'à M. Poddar.

**M. Gillespie:** Monsieur le président, le prochain point que je voudrais aborder porte sur la restriction des frais d'intérêt. Je fais allusion à la résolution 23 des documents budgétaires. Dans la mémoire du Tax Executive Institute, il en est question aux pages 6 et 7. La proposition du 12 novembre prévoyait que les particuliers ou les associés n'aient plus droit à la déduction des frais d'intérêt dépassant le revenu tiré de biens. Le contribuable s'est vu accordé un choix, s'il n'avait pas droit à la déduction, il pouvait considérer la partie des frais d'intérêt qui ne pouvait pas être déduite comme une perte en capital. La déclaration du 18 décembre proposait un certain nombre de modifications. Plus précisément, il fut proposé des modifications quant à l'investissement dans le capital-action d'une société privée dans certains cas. Un allègement fut proposé pour les emprunts effectués avant le budget. Une mesure transitoire a été également adoptée, afin qu'en 1982 les frais d'intérêt restreints puissent être déduits jusqu'à concurrence des deux-tiers et qu'en 1983 ils soient déduits jusqu'à concurrence du tiers. Les hauts fonctionnaires du Ministère pourraient-ils donner au Comité la raison de ces dispositions?

**M. Poddar:** Monsieur le président, les raisons qui ont poussé à de telles modifications ont deux facettes. Tout d'abord, elles sont prévues pour assurer une meilleure correspondance entre les revenus et les dépenses qui y sont liées. D'autre part, il y a le rendement des placements en gains en capital qui ne sont imposables qu'à 50 p. 100. Les frais devraient également être à moitié déductibles, pas entièrement. Pour vous donner un exemple, une personne qui, en vertu des dispositions précédentes, pouvait emprunter 5 000 \$ et les placer dans un dépôt qui rapportait 10 pour cent par année. Le revenu d'intérêt tiré du dépôt de 5 000 \$ pouvait être exonéré d'impôt, s'il n'était pas touché avant la cinquième année, alors que les frais d'intérêt pouvaient être déduits tous les ans pendant cinq ans. En fait, le contribuable pouvait donc déclarer une perte au cours des quatre premières années et à la cinquième il déclarait un revenu. Si une bonne comptabilité était tenue chaque année, le contribuable ne devait déclarer ni perte ni profit. A chaque année, le revenu couru pouvait être compensé par les frais d'intérêt découlant de la transaction. L'investisseur obtenait un avantage fiscal en reportant tout simplement l'impôt sur le revenu jusqu'à une date ultérieure, alors qu'il réclamait une déduction pour ses frais d'intérêt chaque année. La restriction des frais d'intérêt élimine la possibilité d'un tel avantage fiscal.

Un exemple du second problème est le suivant; supposons qu'une personne achète un titre qui rapporte 10 p. 100 de gains en capital et qu'elle l'achète en empruntant à 10 p. 100. C'est en principe une transaction qui ne donne lieu à aucun revenu. Votre revenu provient d'un gain en capital de 10 p. 100 et vos frais pour l'achat de ce titre sont de 10 p. 100 par année. Mais aux fins de l'impôt, seule la moitié du gain est imposable, alors que le plein montant des frais d'intérêt était deductible. Ainsi, même si la transaction ne devait rien rapporter, elle rapportait en fait une économie nette d'impôt au contribuable. Voilà deux des raisons qui expliquent cette modification.



[Text]

**Senator Buckwold:** But don't you think you used a sledge hammer to kill a mosquito in that case? If this is the provision I am thinking of, it covers interest expenses on a wide variety of investments. Or does this provision involve only property? Perhaps you could start by giving me your definition of property.

**Mr. Poddar:** There is a distinction in the Income Tax Act between business properties and investment properties. This provision applies to investment properties.

**Senator Buckwold:** Would the purchase of shares in, say, a junior oil company be considered an investment in business property or investment property?

**Mr. Poddar:** That would be investment property.

**Senator Buckwold:** And is the interest expense deductible in that case?

**Mr. Poddar:** It is deductible only to the extent that the individual has investment income from any source.

**Senator Buckwold:** I believe this provision constitutes one of the biggest mistakes in the budget. It kills the confidence of investors and affects a variety of situations that they would otherwise have invested in. Certainly I am looking forward to some change in that provision in due course.

**Mr. Poddar:** Mr. Chairman, the minister already announced substantial changes in this measure on December 18.

**Senator Buckwold:** And we have heard about those, have we not?

**Mr. Poddar:** Many people who were concerned have written the minister saying that they are quite satisfied with the modifications announced on December 18, including Mr. J. P. Bunting, President of the Toronto Stock Exchange, who indicated his satisfaction with the modifications.

**Senator Buckwold:** Do you feel that the Canadian public is satisfied with the amendments that have been made. Do you feel, on the basis of those few letters, that the Canadian public is satisfied?

**Mr. Poddar:** If I may just make a point, I tried to give you some quantifying information on a previous occasion as to what would be the impact of this change, and I have those exact numbers here. Based on the information we have gleaned from the tax returns the impact of the measure is really much more limited than was perceived to be the case. For example, in 1979, the latest year for which we have data, there were approximately 1.3 million taxpayers who were claiming a deduction for interest expense. Of those 1.3 million taxpayers, one million taxpayers had adequate investment income to fully cover the interest expense, so they would not have been affected at all. There are only 198,000 taxpayers of the 1.3 million who have an excess interest expense. Of those 198,000 taxpayers, almost 165,000 would have an excess interest expense of less than \$500. There are only 5000 individuals who would have an excess interest expense of more than \$5000.

**Senator Roblin:** But I think those numbers beg the question. The question that I think my colleague is raising is the effect this provision has on risk takers. Of the 1.3 million people, how

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** Ne croyez-vous pas que vous avez utilisé une masse pour écraser un moustique? S'il s'agit bien de la disposition à laquelle je pense, elle s'applique aux frais d'intérêt d'une grande variété de placements. Ou s'agit-il uniquement des propriétés? Peut-être serait-il bon de nous donner une définition de propriété.

**M. Poddar:** Il y a une distinction dans la Loi de l'impôt sur le revenu entre les biens commerciaux et les biens de placement. Cette disposition s'applique aux biens de placement.

**Le sénateur Buckwold:** L'achat d'actions d'une jeune société pétrolière est-il considéré comme un bien commercial ou un bien de placement?

**M. Poddar:** Il s'agit de biens de placement.

**Le sénateur Buckwold:** Est-ce que les frais d'intérêt sont déductibles dans ce cas?

**M. Poddar:** Ils sont déductibles dans la mesure où la personne a un revenu de placements.

**Le sénateur Buckwold:** Je crois que cette disposition est la plus grande erreur du budget. Elle élimine la confiance des investisseurs et s'attaque à une quantité de cas où il y aurait eu normalement des placements. J'espère que cette dispositions sera modifiée sous peu.

**M. Poddar:** Monsieur le président, le Ministre a déjà apporté des modifications importantes le 18 décembre.

**Le sénateur Buckwold:** Oui, nous en avons entendu parler, n'est-ce pas?

**M. Poddar:** De nombreuses personnes ont écrit au Ministre pour lui dire qu'elles étaient satisfaites des modifications annoncées le 18 décembre, y compris, M. J. P. Bunting, président de la Bourse de Toronto.

**Le sénateur Buckwold:** Croyez-vous que les contribuables canadiens soient satisfaits des modifications apportées, le croyez-vous vraiment?

**M. Poddar:** Si je puis me permettre de souligner un point, j'ai essayé auparavant de vous donner des chiffres au sujet de l'effet de cette modification et j'ai aujourd'hui des chiffres précis à ce sujet. Selon les données que nous avons obtenues à partir des déclarations d'impôt, l'effet de cette mesure est beaucoup plus limitée qu'on le croit. Par exemple, en 1979, la dernière année sur laquelle nous possédons des données, il y avait environ 1,3 million de contribuables qui réclamaient une déduction des frais d'intérêt. De ces 1,3 million de contribuables, un million avait suffisamment de revenus de placement pour couvrir entièrement les frais d'intérêt, ils ne sont donc pas touchés par cette mesure. Seuls 198 000 contribuables avaient un excédent de frais d'intérêt. De ces 198 000 contribuables, près de 165 000 avaient un excédent de frais d'intérêt de moins de 500 \$. Seuls 5 000 contribuables avaient un excédent de frais d'intérêt de plus de 5 000 \$.

**Le sénateur Roblin:** Je crois que ces chiffres appellent une question. La question qui est posée par mon collègue porte sur les conséquences de cette mesure pour ceux qui sont prêts à



**[Text]**

many are risk takers? Very few, I would suggest. It is the small number of risk takers that this provision impinges upon, and for what purpose? Now that you have deleted the thing and have told us that it does not count anyway, why don't you leave the risk takers alone?

**Mr. Poddar:** From a tax structure point of view, it was considered to be an important measure. The United States has a similar measure, which has been in place for the past seven or eight years. The United Kingdom does not allow a deduction of interest on investment properties. In a way, it is similar to the restrictions imposed with regard to soft costs, that when incurring an expense for the acquisition of property, the deductibility of that expense should be matched against income from that property. That is the fundamental concept of the Income Tax Act which this measure tries to re-establish. I recognize the concerns that have been expressed about the impact of this provision on risk taking, and it is a matter of judgment as to the extent of those concerns.

**Senator Roblin:** I suggest that if you examine the total of the American tax system as compared to ours, you will find that their system is more congenial to risk taking than ours. So you pick one item out and say that it compares, and probably, the answer is yes, but it is part of the total mix. Now our tax structure has become a little less hospitable to risk taking than it was before. I would like to know who gains by this.

**Senator Cook:** Following up on what Senator Roblin has said, you say in one concept that the deduction of interest should be related to gain in income. Then, on the other hand, with regard to the business world you say that any expense which is made for the purpose of gaining income is deductible, whether or not that particular expense happens to generate any income in the ordinary course of business. Why can you not apply the same concept to risk takers? Why does their situation have to match other situations?

**Mr. Poddar:** On the first point, I think it is the case that, even on the corporate side, an attempt is made to match expenses to income as much as possible. That is the basic concept of accrual accounting. If you incur an expense which does not relate to the business activities in the current year, in most cases you are not allowed to deduct that expense. In some cases, it is very difficult to establish whether that particular expense is for the current year's activities or for some future year's activities, and in such a case, for reasons of administrative simplicity, that current expense is allowed. However, where that expense is clearly designed for income that will arise in a later year, it is not allowed to be deducted.

**Senator Cook:** I think you are watering the situation down a bit. Is the concept not one which is legitimately laid out, in that expenses incurred in the ordinary course of business with the hope of earning income either today or some time in the

**[Traduction]**

prendre des risques. De ces 1,3 million de personnes, combien sont prêtes à prendre un risque? Très peu, à mon avis. C'est sur ce petit nombre de personnes que la mesure a le plus d'effets. Dans quel but? Vous avez maintenant tellement dilué la chose que vous nous dites qu'elle n'a pas vraiment d'effets de toute façon. Pourquoi ne laissez-vous pas ces investisseurs tranquilles?

**M. Poddar:** Du strict point de vue du régime fiscal, c'est considéré comme une mesure importante. Les États-Unis ont adopté une mesure analogue, qui est en vigueur depuis sept ou huit ans. Le Royaume-Uni ne permet pas la déduction des frais d'intérêt pour les revenus de placement. D'une certaine manière, il s'agit d'une mesure analogue à la restriction imposée aux frais annexes, laquelle stipule que lorsque vous encourez des frais pour l'achat d'un bien, la déduction de ces frais doit correspondre au revenu que vous tirez du bien. C'est un des principes fondamentaux de la Loi de l'impôt sur le revenu que cette mesure tente de rétablir. Je reconnais les inquiétudes exprimées au sujet des effets de cette disposition sur la volonté de prendre des risques, mais il s'agit de juger de l'importance de ces plaintes.

**Le sénateur Roblin:** Je suggère que vous examiniez l'ensemble du régime fiscal américain avant de le comparer au nôtre, vous y découvrirez que leur régime est plus généreux envers les gens qui sont prêts à prendre des risques. Vous choisissez une mesure et vous dites que les deux régimes sont comparables, pour cette mesure la comparaison est sans doute valable, mais elle fait partie d'un tout. Notre régime fiscal est devenu un peu moins intéressant pour ceux qui veulent prendre des risques. J'aimerais bien savoir ce que nous y gagnons.

**Le sénateur Cook:** Pour ajouter à ce que le sénateur Roblin vient de dire, vous dites que la déduction des frais d'intérêt devrait être liée au grain. Par ailleurs, en ce qui concerne le monde des affaires, vous dites que toute dépense qui est faite dans le but de gagner un revenu est déductible, que ce soit cette dépense en particulier qui serve à obtenir le revenu dans le cours normal des affaires. Pourquoi ne pas appliquer la même règle aux personnes qui prennent des risques? Pourquoi leurs situations ne seraient-elles pas comparables?

**M. Poddar:** Tout d'abord, même du côté des sociétés, on fait des efforts pour que les dépenses soient liées au revenu autant que faire ce peut. C'est le principe fondamental de la comptabilité d'exercice. Si vous avez des dépenses qui ne sont aucunement liées aux opérations de l'année en cours, dans la plupart des cas, il ne vous est pas permis de déduire ces dépenses. Dans certains cas, il est très difficile de déterminer si une dépense particulière est encourue pour les opérations en cours ou futures et, dans ce cas, il est permis de déduire cette dépense pour des raisons purement administratives. Toutefois, lorsqu'il est clair qu'une dépense est encourue en vue d'un revenu qui sera gagné dans les années à venir, il ne sera pas permis de la déduire.

**Le sénateur Cook:** Je pense que vous essayez de noyer le poisson. N'est-il pas reconnu que les frais encourus dans le cours normal des affaires en vue de réaliser un gain immédiat ou futur sont effectivement des frais déductibles? N'en est-il pas ainsi?

[Text]

future are quite properly deductible expenses? Is that not the case?

**Mr. Poddar:** No. A very good example is a soft cost, where a building is built and money is borrowed in order to build it. The interest on the borrowed money is not deductible. It is depreciable over the life of the building, but it is not currently deductible. If electricity bills are prepaid for the next year, that expense is not currently deductible.

**Senator Godfrey:** Have we not been through all of this before? I even remember the figures having been mentioned before and, if you like, I will repeat an observation that I have made in the past, namely, I cannot see any justification for people having investment income being favoured by being able to deduct, while other people, who are only earning salaries, are not so favoured.

**Mr. Gillespie:** I believe that we have touched on this point, senator, but we never got into it in any depth.

**Senator Buckwold:** There is one other factor which I think is important and which we seem to overlook; that is, a shift in the kind of investments that people make. In other words, if I have some money to invest, I am more likely to invest it in a dividend-paying stock than in some other stock on which I am not likely to achieve any dividend return some years down the road. This is one of the aspects about which I am concerned.

There are many companies that require the kind of risk capital that is necessary for development. Obviously, these companies will not pay a dividend for a long time; sometimes they never pay a dividend. The investor just sort of knows that his investment is growing. Perhaps that is what you are trying to kill, I don't know, because that would be accrued income.

The fact is that already I know that many of my personal friends, who would normally invest in a junior stock which does not pay dividends, would not touch such an investment with a 10-foot pole right now. These are the kinds of companies that need that very kind of encouragement. I am suggesting to you, as I said earlier, that you are using a sledge hammer for a mosquito.

**Mr. Poddar:** Senator, the only comment I can make at this stage is to ask: To what extent are these people using borrowed funds for investment in these properties? If these statistics are correct, and I have no reason to believe that they are not, they suggest that these people who invest in the more risky ventures invest their own money, not borrowed money. Even if they use borrowed money for such investments, they still have sufficient investment income from other investments so that they are not affected by the measure.

**Senator Buckwold:** As Senator Roblin indicated, I would have some difficulty in accepting the statistics on the broader scale. I am sure that they are quite correct, from the point of view of seeing what you want to see, but I would think that there are probably other aspects to the issue.

[Traduction]

**M. Poddar:** Non. Un bon exemple est celui des frais annexes lors de la construction d'un immeuble pour laquelle des fonds ont été empruntés. L'intérêt sur cet emprunt n'est pas déductible. Il est amorti sur toute la durée de l'immeuble, mais il n'est pas déductible. Si des comptes d'électricité sont payés à l'avance pour l'année suivante, ces frais ne sont pas déductibles.

**Le sénateur Godfrey:** N'avons-nous pas déjà épluché cette question? Je me souviens même des chiffres cités et, si vous le permettez, je répéterais ce que j'avais dit à cette occasion, notamment: Je ne vois pas pourquoi les personnes qui ont des revenus de placement auraient droit à ces déductions alors que les autres, qui se contentent d'un salaire, n'y ont pas droit.

**M. Gillespie:** C'est exact que nous avons déjà abordé la question, sénateur, mais nous ne sommes jamais allés au fond des choses.

**Le sénateur Buckwold:** Un autre facteur important, qu'à mon avis nous avons tendance à oublier, est le changement qui s'est opéré dans l'attitude des investisseurs. Par exemple, si j'ai de l'argent à placer, il est fort probable que j'achèterais des actions qui rapportent des dividendes plutôt que des actions qui n'en rapportent pas avant un certain nombre d'années. C'est un des facteurs qui me préoccupe.

Il y a de nombreuses entreprises qui ont besoin de capitaux et que seules des personnes qui sont prêtes à prendre des risques peuvent leur offrir. Il est évident que ces sociétés ne pourront pas verser de dividendes avant longtemps, parfois jamais. L'investisseur se contente de savoir que ces placements prennent de la valeur. C'est peut-être ce que vous essayez d'éliminer, je n'en sais rien, mais il s'agit bien dans ce cas de revenus à venir.

Le fait est que, parmi mes amis, plusieurs, qui auraient normalement placé leur argent dans de jeunes entreprises qui ne versent pas de dividendes, ne s'en approcheraient pas aujourd'hui pour tout l'or du monde. Ce sont pourtant des entreprises qui ont besoin de capitaux. Je vous répète que vous utilisez une masse pour tuer des moustiques.

**M. Poddar:** Sénateur, pour toute réponse, je me contenterais de vous poser la question suivante: dans quelle mesure ces personnes ont recours à l'emprunt pour investir dans ce genre d'actions? Si les statistiques sont exactes, et je n'ai aucune raison d'en douter, elles indiquent que ces personnes qui achètent des actions qui présentent un certain risque, le font avec leur propre argent. Même si elles ont recours à l'emprunt, elles ont suffisamment de revenus provenant d'autres placements pour ne pas être touchées par cette mesure.

**Le sénateur Buckwold:** Comme le sénateur Roblin l'a mentionné, je ne suis pas prêt à accepter ces statistiques les yeux fermés. Je suis sûr qu'elles sont exactes, si l'on décide d'y voir ce que l'on veut y voir, mais il y a d'autres facteurs qui entrent en ligne de compte.



[Text]

**Senator McIlraith:** The statistics do not separate out the risk capital investments from the other investments, do they?

**Mr. Poddar:** Yes, they do. We can provide information as to how many of these investors were investing in shares as opposed to real estate.

**Senator McIlraith:** I am fighting a trust company now on that very point. I do not know how, statistically, the one investment can be separated from the other. We are into a very strong argument as to which investment is the risk-taking one, which provides no dividends and which is a long, capital gain investment, and which is the less risky.

**Mr. Poddar:** Yes, it is a question of defining what is a risky investment and what is a safe investment.

**Senator McIlraith:** Yes, that is a very great difficulty.

**Mr. Poddar:** I presume that Canada Savings Bonds are a relatively risk-free investment.

**Senator McIlraith:** Yes, but we are talking here about the potential investment of risk capital and whether this change results in changing that aspect of business in such a way as to lessen the amount of desirable risk capital for investment into those industries where, for other economic reasons, we would like to see a high investment. Is that not the point that was raised in the questioning?

**Senator Cook:** The next logical extension of this philosophy would be that one is not allowed to take one's money and invest in risk capital because that does not generate any income, and that means there is no tax revenue for the government. From now on we must take our capital and invest in something which would generate income, which can be taxed.

**The Chairman:** I do not think that is written into the law yet.

**Senator Cook:** It is coming.

**Senator Godfrey:** I have a question which I will pose in a hypothetical manner. On the one hand, we have a man who is out working hard making a salary of \$100,000 a year. He decides that he wants to invest. Perhaps he saves the money each year or begins to borrow money from the bank in order to save \$50,000, in order to take a risk. He is not allowed to deduct the interest on that from his \$100,000 salary. He has no other investment income. On the other hand, you have a man who is earning investment income of \$100,000. This man sits peacefully at home, doing nothing; perhaps he has inherited his money or perhaps it is even investment income. At any rate, he decides that he is going to borrow \$50,000 and invest it into something. He is allowed to deduct the interest on that from his investment income.

I am trying to think of the merits of this situation. Why should salaried people be prejudiced against people who have investment income?

**Mr. Poddar:** Both men are allowed to deduct; it is really a question of timing, I suppose. The specific answer is that if he had applied the deduction of interest on an investment-by-investment basis, then it would have been more equitable

[Traduction]

**Le sénateur McIlraith:** Les statistiques ne font pas de différence entre les placements, n'est-ce pas?

**M. Poddar:** Si, nous pouvons savoir le nombre de personnes qui achètent des actions et le nombre de personnes qui investissent dans l'immobilier.

**Le sénateur McIlraith:** Je suis en pleine discussion avec une société de fiducie à ce sujet. Je ne sais pas comment, du point de vue statistique, vous pouvez différencier un placement d'un autre. Nous essayons de décider ce qui est un placement risqué, un placement qui ne rapporte aucun dividende ou un placement qui permet de réaliser un gain en capital à long terme.

**M. Poddar:** Oui, il est difficile de discerner ce qui est risqué et ce qui ne l'est pas.

**Le sénateur McIlraith:** Oui, en effet.

**M. Poddar:** Je suppose que les obligations d'épargne du Canada sont relativement sûres.

**Le sénateur McIlraith:** Oui, mais en ce moment nous parlons de placements risqués et nous essayons de savoir si cette modification peut réduire le montant des capitaux qui aurait pu être placé dans le genre d'entreprises où, pour des raisons économiques, nous aimerions voir de plus nombreux placements. N'est-ce pas l'objet de la question qui a été posée?

**Le sénateur Cook:** Le prochain pas, selon votre logique, sera de ne plus permettre aux gens de placer leur argent dans ce genre d'entreprises, parce que cela ne rapporte rien et, par conséquent, le gouvernement ne peut pas percevoir d'impôts. À partir de maintenant, nous devons placer notre argent de façon à ce qu'il rapporte un revenu qui soit imposable.

**Le président:** Nous n'en sommes pas encore là.

**Le sénateur Cook:** Cela ne devrait plus tarder.

**Le sénateur Godfrey:** Je voudrais poser une question purement hypothétique. D'une part, nous avons un homme qui travaille durement pour gagner 100 000 \$ par année. Il décide de placer cet argent. Peut-être a-t-il économisé chaque année ou peut-être a-t-il décidé d'emprunter 50 000 \$ à la banque pour pouvoir prendre un risque. Il ne peut pas déduire ces frais de son salaire s'il n'a pas de revenu de ses placements. D'un autre côté, nous avons un homme qui gagne un revenu de placements de 100 000 \$. Il n'a pas à travailler, peut-être a-t-il hérité ou peut-être que cet argent provient de ses placements. Il décide d'emprunter 50 000 \$ et de placer cet argent. Il aura le droit de déduire les frais de son revenu.

J'essaie de comprendre pourquoi. Pourquoi le salarié serait-il pénalisé par rapport à quelqu'un qui a un revenu de placements?

**M. Poddar:** Tous les deux ont droit à la déduction; je suppose que c'est en fait une question de planification. La réponse est que s'il avait appliqué la déduction des frais d'intérêt au revenu tiré de ses placements, la situation aurait



[Text]

according to the criteria you have spelled out. It is virtually impossible to decide, however, given an amount of money, whether it was borrowed for a particular company's shares or whether it was for some other company's shares or whether it was for a debt.

**Senator Godfrey:** I realize that, so it is impractical to do so. To get back to my basic question, however—

**Senator Cook:** The answer to your question is: Does the government want to encourage risk takers or does it not? Does it want to encourage investment in the country or not?

**Senator Godfrey:** I would rather the witnesses answered my question, Senator Cook.

**Senator Cook:** Well, I am answering it for you.

**Mr. Poddar:** On the basic question, under the changes made on December 18 I do not think that the impact will be at all significant. First of all, if the investor is investing in his own business, he is not affected. If he is investing in shares, he can have up to \$10,000 of interest and deduct it against other income, so that gives him potentially, at least, \$50,000 of borrowings. That takes care of virtually 90 to 95 per cent of the taxpayers who could borrow for risky investments. What is left is really the remaining segment of the taxpayer population, where the possibilities of tax avoidance through this mechanism could be significant.

**Senator Buckwold:** Where do you get the \$10,000 figure?

**Mr. Poddar:** It was announced December 18.

**Senator Buckwold:** That is helpful; I wish I had known that; I did not hear it before.

So that I can get this straight, on December 18 there were announced what you call relieving amendments; borrowed capital for equity, private companies, is deductible, even if you do not make any money. You get relief for pre-budget loans, in other words there is a grandfather clause there to the effect that everything that has been committed will be deductible, is that correct?

**M. Poddar:** No. Let me re-state the changes made on December 18.

First of all, if you invested in your own business, which you control—for instance, a small business corporation—that interest is fully deductible. Secondly, if you invest in shares up to \$10,000 of interest for the purchase of those shares, that interest is deductible.

**Senator Buckwold:** That is very helpful.

**Senator Godfrey:** That takes care of the \$50,000.

**Senator Buckwold:** That certainly answers many of the questions I had in mind earlier.

**Mr. Farber:** It is to acquire shares of taxable Canadian corporations.

**Senator Godfrey:** And not American companies. You cannot go to the United States.

[Traduction]

été plus juste d'après vos critères. Il est pratiquement impossible néanmoins de décider du montant de l'emprunt qui a servi à acheter des actions d'une société ou d'une autre ou si cet argent a servi à rembourser une dette.

**Le sénateur Godfrey:** J'en suis très conscient, alors il n'est pas réaliste d'y compter. Pour en revenir à ma question, cependant...

**Le sénateur Cook:** Voici la réponse: le gouvernement veut-il encourager les risques ou pas? Veut-il favoriser l'investissement au Canada ou pas?

**Le sénateur Godfrey:** Je préférerais que les témoins répondent à ma question, sénateur Cook.

**Le sénateur Cook:** J'y réponds à leur place.

**M. Poddar:** En vertu des modifications annoncées le 18 décembre, je ne crois pas que l'effet sera aussi important qu'on l'a cru. Premièrement, si l'investisseur investit dans sa propre affaire, il n'est pas touché par cette mesure. S'il achète des actions, il a droit à 10 000 \$ de frais d'intérêt et peut les déduire de tout autre revenu, ce qui lui permet d'emprunter jusqu'à 50 000 \$. Cela s'applique à 90 ou 95 p. 100 des contribuables qui peuvent emprunter pour effectuer des placements risqués. Il reste donc 5 p. 100 de contribuables pour lesquels les possibilités d'évasion fiscale au moyen de ce mécanisme pourraient avoir une certaine importance.

**Le sénateur Buckwold:** Où prenez-vous ce chiffre de 10 000 \$?

**M. Poddar:** Il a été annoncé le 18 décembre.

**Le sénateur Buckwold:** J'aurais aimé le savoir, je n'étais pas au courant.

Vous dites donc que le 18 décembre le Ministre a annoncé certaines mesures d'allègement entre autres, les frais pour les fonds empruntés pour des placements dans le capital-actions des sociétés privées sont déductibles même s'ils ne produisent aucun revenu. Pour les emprunts effectués avant le budget, vous avez toujours le droit de déduire les frais, est-ce exact?

**M. Poddar:** Non. Permettez-moi de vous citer les modifications annoncées le 18 décembre.

Premièrement, si vous investissez dans votre propre entreprise, sur laquelle vous exercez le plein contrôle, par exemple, une petite entreprise, les frais d'intérêt sont entièrement déductibles. Deuxièmement, si vous achetez des actions, les frais d'intérêt, jusqu'à concurrence de 10 000 \$ sur l'argent emprunté pour acheter des actions, sont déductibles.

**Le sénateur Buckwold:** C'est extrêmement intéressant.

**Le sénateur Godfrey:** Cela règle la question des 50 000 \$.

**Le sénateur Buckwold:** Cela répond certainement aux nombreuses questions que j'avais en tête.

**M. Farber:** Il s'agit de l'achat d'actions de sociétés canadiennes imposables.

**Le sénateur Godfrey:** Pas de sociétés américaines. Vous ne pouvez pas investir aux États-Unis.

[Text]

**Mr. Farber:** No.

**Mr. Poddar:** Thirdly, there was a transitional rule that with regard to any interest left over, you can deduct up to two-thirds of income in 1982, up to one-third of income in 1983, and thereafter you are under full interest restrictions.

**Mr. Gillespie:** The prebudget loans I was referring to were really in respect of particular instances such as loans for RRSPs.

**Senator Buckwold:** You did use the words "relief for pre-budget loans". That confused me a little. I felt then that any loan that had been committed up to budget date would continue to be allowed as it had been in the past. I gather that is not correct.

**Mr. Gillespie:** No. I am sorry. I did not want to be misleading, but I did not want to get into too specific a description of the rules, because I understand that there may be some modifications in the draft bill.

**Senator Cook:** You mentioned Canadian taxable corporations. What does that mean?

**Mr. Poddar:** That is any corporation which has to pay corporate income tax in Canada, essentially.

**Senator Cook:** What if it does not pay tax?

**Mr. Poddar:** The criterion is if it is liable for tax. Whether it pays it or not does not matter.

**Mr. Birk:** It is a corporation that is not exempt from tax.

Mr. Poddar, you mentioned at the beginning that the main reason for this change in the system was first of all, to eliminate the situation where a person borrowed \$10,000 at 10 per cent, invested it for five years, and received interest on this investment five years later. In the meantime he could deduct the interest expense from his income. It seems to me that if somebody has to lay out interest expense, which presumably is greater than the income he is gaining on the deposit, and he has to pay out this interest now, he is out of pocket. It would seem to me to be unreasonable that anyone would go in for such an investment, because he could not win by doing so.

As to the record point, if the intention is to match income with expenses, this is a normal accounting principle, in terms of which expenses would be accrued if there was no income. I would suggest, though, that under accounting principles, if somebody were to incur interest expense in connection with shares in a company or in connection with building, or other type of investment, for accounting purposes such a person would not accrue those expenses; an interest expense incurred in the year and which result in a loss surely is an expense in that year, and not, under accounting principles, something that should be deferred to the future when he might receive dividends on shares or income from some other investment.

**Mr. Poddar:** From an accounting point of view, what would happen is that the taxpayer would accrue both the income and all the expenses, which he will be reporting; but if he is accruing income in the accounting statements on a current basis, there is no problem, because he can always deduct the interest by reporting accrued income for tax purposes. That

[Traduction]

**M. Farber:** Non.

**M. Poddar:** Troisièmement, il y a une mesure transitoire en ce qui concerne l'excédent d'intérêts, vous pouvez les déduire des deux-tiers du revenu en 1982 et d'un tiers du revenu en 1983, après cela la restriction des frais d'intérêt s'applique.

**M. Gillespie:** Les emprunts effectués avant le budget auxquels je faisais allusion sont ceux qui ont été effectués dans un but bien précis, comme les REER.

**Le sénateur Buckwold:** Vous avez utilisé les mots «allègement pour les emprunts effectués avant le budget». J'en ai déduit que tous les emprunts effectués avant le dépôt du budget seraient admissibles comme auparavant. Il n'en est pas ainsi.

**M. Gillespie:** Non, je suis désolé. Je ne voulais pas vous induire en erreur, mais je ne voulais pas donner de détails trop précis sur les règlements, parce que je crois qu'ils peuvent être modifiés dans le projet de loi.

**Le sénateur Cook:** Vous avez parlé des sociétés canadiennes imposables. Que voulez-vous dire?

**M. Poddar:** Toute société qui doit payer l'impôt sur le revenu des corporations au Canada.

**Le sénateur Cook:** Qu'arrive-t-il si elle ne le paie pas?

**M. Poddar:** La règle stipule qu'elle est assujettie à l'impôt. Qu'elle en paie ou pas n'a pas d'importance.

**M. Birk:** C'est une société qui n'est pas exonérée d'impôt.

Monsieur Poddar, vous avez mentionné au début que la principale raison de cette modification au régime était qu'une personne qui emprunte 10 000 \$ à 10 p. 100, qui place ce montant pour cinq ans et qui reçoit de l'intérêt sur ce placement cinq années plus tard puisse déduire les frais d'intérêt de ce revenu. Il me semble que cette personne doit payer des frais d'intérêt qui sont plus élevés que le revenu qu'elle retire de ce dépôt et, si elle doit rembourser cet emprunt, elle perdra de l'argent. Il ne me semble pas raisonnable qu'une personne puisse faire un placement aussi peu rentable.

L'autre point que je veux souligner porte sur la volonté de lier les revenus et les dépenses selon les principes reconnus de la comptabilité qui veulent que les frais soient reportés s'il n'y a pas de revenu. Il semble cependant qu'en vertu de ces mêmes principes, une personne qui contracte un emprunt pour acheter des actions d'une société ou un immeuble, ou tout autre placement, n'inscrirait pas ces frais comme étant courus; si les frais d'intérêt encourus l'année où elle subit une perte pour d'autres raisons, à la suite d'un placement, ces frais sont certainement des frais de l'année en cours et non, selon les principes comptables, des frais qui devraient être reportés jusqu'au moment où elle touchera des dividendes.

**M. Poddar:** Du point de vue comptable, ce qui arrive est que le contribuable reporte le revenu aussi bien que les frais. S'il reporte le revenu en l'inscrivant comme revenu couru dans ses états financiers, il n'y a pas de problèmes, puisqu'il peut toujours déduire les frais d'intérêt en déclarant le revenu couru aux fins de l'impôt. Il s'agit d'un revenu de placements duquel



[Text]

becomes investment income against which the interest expense can be written off. So it is not really a concept of accruing expense, it is a concept of accruing income. If you are deferring the income, then the expense should be deferred, but if you are prepared to bring the income in on an accrual basis, then you can deduct all the expenses on that basis.

**Mr. Birk:** If somebody has a real estate investment, and has interest expense in connection therewith which exceeds the income from that investment, then under the original proposal he would not be allowed to deduct that expense. But for accounting purposes it would not be correct to defer recognition of that interest expense. It should be shown as an expense on the financial statements in the taxation year, and not in future years.

**Mr. Poddar:** I presume that if he made that investment with the reasonable expectation of making a profit on it, in most cases the interest expense would be covered by the rental payments. If not, he could always carry them forward to future years.

**Senator Cook:** Why should he not get some relief in respect of interest? If he loses capital you do not give him anything.

**Mr. Poddar:** If he loses the capital he can deduct half of the capital as a capital loss.

**Senator Cook:** If he has a capital gain.

**Mr. Poddar:** No. Up to \$2,000 of other income, each year, even if he has no other capital gain. The same concept applies to income expense. If you cannot make use of interest expense against other investment income, you have the option of treating it as a capital loss, and then you can write half of it off each year up to \$2,000 against income from any other source.

**Mr. Birk:** Mr. Poddar, I think you have correctly stated that following the amendments in December the impact of this measure is substantially less than it used to be. One wonders whether the modified rules justify the technical complications resulting from such legislation. Since the restricted interest expense applies to all interest in connection with investments, whether in real estate, shares, bonds, or in any other type of investment, it would be very complicated to identify the interest source in future years, when the interest will be deductible, assuming sufficient investment income. Also I should think that it would lead to considerable reshuffling of loan arrangements so as to make sure that the source of the loan is such that the interest will be deductible.

**Mr. Poddar:** I think the original budget proposal would have been relatively simple to draft, and I agree with you that to accommodate all the changes announced on December 18 the draft legislation has to be very complex.

**Senator Cook:** So what's new?

**Mr. Poddar:** That is an unavoidable fact of life, I presume.

**Mr. Birk:** My next question is related to Part IV tax, which is a special tax to be paid on investment income by private corporations.

[Traduction]

peuvent être déduits les frais d'intérêt. Il ne s'agit donc pas vraiment de frais courus, mais plutôt de revenus courus. Si vous reportez le revenu, vous devez alors reporter les frais, mais si vous êtes prêts à déclarer le revenu, selon les principes de la comptabilité d'exercice, vous pourrez alors déduire tous les frais de la même façon.

**M. Birk:** Si quelqu'un investit dans l'immobilier et a des frais d'intérêt qui sont supérieurs au revenu de ce placement, en vertu de la proposition contenue dans le budget, il ne pouvait pas déduire ces frais. Mais, à des fins de comptabilité, il ne serait pas juste de reporter ces frais. Il doit les inscrire comme dépenses dans ses états financiers au cours de l'année financière, non pour les années à venir.

**M. Poddar:** Je suppose que s'il effectue un placement dans l'espoir de faire un bénéfice, dans la plupart des cas, les frais d'intérêt seront couverts par les loyers. Sinon, il peut toujours les reporter dans les années à venir.

**Le sénateur Cook:** Pourquoi ne recevrait-il aucune aide? S'il perd de l'argent vous ne lui accordez rien.

**M. Poddar:** Non, s'il perd de l'argent il peut en déduire la moitié comme perte en capital.

**Le sénateur Cook:** S'il a un gain en capital.

**M. Poddar:** Non, il a droit à 2 000 \$ chaque année, même s'il n'a pas de gain en capital. Le même principe s'applique aux frais encourus pour obtenir un revenu. Si vous ne pouvez pas déduire vos frais d'intérêt d'un autre revenu de placements, vous pouvez les traiter comme une perte en capital et vous pouvez en déduire la moitié chaque année, jusqu'à concurrence de 2 000 \$, et ce de tout autre revenu.

**M. Birk:** M. Poddar, je pense que vous avez déclaré, avec raison, qu'à la suite des modifications annoncées le 18 décembre, l'effet de cette mesure est beaucoup moins important. On peut se demander si les complications techniques découlant d'une telle législation justifient cette mesure. Puisque la restriction des frais d'intérêt s'applique à tous les intérêts liés aux investissements, qu'il s'agisse d'immobilier, d'actions, d'obligations ou d'autres placements, il sera très compliqué de conserver la source de tous ces intérêts au cours des années, lorsque les frais seront déductibles, si l'on suppose qu'il y a un revenu de placement et, d'autre part, cela conduira à des réaménagements des emprunts de manière à s'assurer que les frais d'intérêt puissent être déduits.

**M. Poddar:** Je pense que la première proposition aurait été assez simple et je suis d'accord avec vous sur le fait que pour tenir compte de toutes les modifications annoncées le 18 décembre, le projet de loi devra être très complexe.

**Le sénateur Cook:** Rien de nouveau sous le soleil.

**M. Poddar:** Je suppose que c'était inévitable.

**M. Birk:** Ma prochaine question porte sur l'impôt de la Partie IV, un impôt spécial qui devra être payé par les sociétés privées sur les revenus de placements.



[Text]

**Mr. Poddar:** I am sorry again. I do not deal with that part.

**The Chairman:** What do you mean by that?

**Mr. Poddar:** That does not come within my area of responsibility.

**The Chairman:** You did not take part in any determination of that subject matter, so far as the ways and means motion was concerned?

**Mr. Poddar:** I did, senator, but I am not familiar with all of the technical details of the provision.

**Senator Godfrey:** I think it is very refreshing to hear people admit that they are not qualified to give an answer, and not attempt to do so.

**Senator Buckwold:** I do not think the witness said he was not qualified; he just said that it was not under his particular jurisdiction.

**Senator Walker:** Senator Godfrey has never admitted that.

**The Chairman:** Well, the witness is not saying on the advice of counsel that he is not answering the question. I take it, Mr. Poddar, you are just determined that you are not in a position to answer the question. Is that right?

**Mr. Poddar:** No, Mr. Chairman. My position is very simple. I do not have all the technical details of that provision in my mind, so as to be able to answer the question.

**The Chairman:** If that were the only situation, and you knew where you could get the information, we could still insist on the question being answered.

**Mr. Poddar:** Yes. I am prepared to take the questions with me and get the answers back to you.

**Senator Godfrey:** It is surely better to get the man who is more qualified to answer the question.

**The Chairman:** I think we have covered the outstanding points now. There may be a few others but I think this is enough for today. We were hoping that we might start to outline the report today, but I think that will have to wait until tomorrow morning. The meeting will be *in camera* tomorrow morning at 9.30. I hope the meeting will continue until 12.30. Thank you very much, Mr. Poddar. We may not have to call upon you again.

**Mr. Poddar:** It is always a pleasure to appear before this committee.

The committee adjourned.

[Traduction]

**M. Poddar:** Je suis désolé, je ne suis pas très au courant de cette question.

**Le président:** Que voulez-vous dire?

**M. Poddar:** Elle n'entre pas dans le cadre de mes responsabilités.

**Le président:** Vous n'avez pas participé à la formulation de cette mesure, en ce qui a trait du moins à la motion de voies et moyens?

**M. Poddar:** J'y ai participé, sénateur, mais je ne suis pas au courant de toutes les technicalités de cette disposition.

**Le sénateur Godfrey:** Cela fait changement d'entendre quelqu'un admettre qu'il n'est pas qualifié pour répondre et qui n'essaie pas de le faire.

**Le sénateur Buckwold:** Je ne pense pas que le témoin est dit qu'il n'était pas qualifié, il a simplement dit que cela n'entrait pas dans le cadre de ses responsabilités.

**Le sénateur Walker:** Le sénateur Godfrey n'aurait jamais admis une telle chose.

**Le président:** Le témoin n'est pas allé jusqu'à dire que, sur les conseils de son avocat, il ne répondrait pas à cette question. Dois-je comprendre, M. Poddar, que vous refusez de répondre à la question?

**M. Poddar:** Non, monsieur le président, ma position est simple. Je n'ai pas les détails techniques de cette disposition à l'esprit, je suis donc incapable de répondre à la question.

**Le président:** Si tel est le cas et que vous sachiez où trouver la réponse, nous pourrions vous obliger à nous la fournir.

**M. Poddar:** Je suis prêt à poser la question et à vous transmettre la réponse que j'aurai obtenue.

**Le sénateur Godfrey:** Il serait certainement plus sage de poser la question à la personne qualifiée pour y répondre.

**Le président:** Je crois que nous avons passé en revue les questions importantes. Il se peut qu'il en reste, mais je crois que cela suffit pour aujourd'hui. Nous avons espéré pouvoir établir les grandes lignes du rapport aujourd'hui, mais je pense que nous devons attendre à demain. Le Comité se réunira à huis clos demain matin à 9 h 30. Nous espérons que la séance se poursuivra jusqu'à 12 h 30. Je vous remercie M. Poddar. Nous n'aurons peut-être pas à vous faire comparaître encore une fois.

**M. Poddar:** C'est toujours un plaisir de comparaître devant le Comité.

La séance est levée.

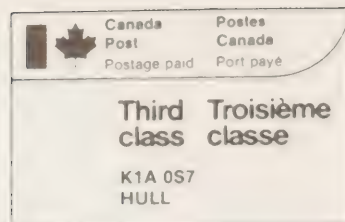












*If undelivered, return COVER ONLY to*  
Canadian Government Printing Office  
Supply and Services Canada  
45 Sacre-Coeur Boulevard  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada  
45 boulevard Sacre-Coeur  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

## WITNESSES—TÉMOINS

*Department of Finance:*  
(Tax Policy and Legislation Branch)

Mr. Satya Poddar, Director, Tax Analysis and Commodity  
Tax;  
Mr. L. Farber, Senior Tax Policy Officer.

*Ministère des Finances:*  
(Direction de la politique et de la législation de l'impôt)

M. Satya Poddar, directeur, Division de l'analyse fiscale et  
des taxes à la consommation;  
M. L. Farber, agent principal de politique fiscale.





First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Wednesday, June 9, 1982

Le mercredi 9 juin 1982

Issue No. 98

Fascicule n° 98

**Third Proceedings on:**  
"The subject-matters of the Energy Bills"

**Troisième fascicule concernant:**  
La teneur des projets de loi sur l'énergie



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	McIlraith
Buckwold	Molson
Charbonneau	Murray
Cook	*Perrault
*Flynn	Riel
Godfrey	Roblin
Hayden	Tremblay
Lafond	Walker—(19)
Lang	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	McIlraith
Buckwold	Molson
Charbonneau	Murray
Cook	*Perrault
*Flynn	Riel
Godfrey	Roblin
Hayden	Tremblay
Lafond	Walker—(19)
Lang	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, May 5, 1982:

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by the Honourable Senator Frith:

“That the Standing Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and consider the Government of Canada's National Energy Program and more particularly the subject-matter of the legislative proposals in relation thereto contained in Bills

C-101 An Act to amend the Petro-Canada Act;

C-102 An Act to amend the Department of Energy, Mines and Resources Act;

C-103 An Act to amend the Petroleum Administration Act and to enact provisions related thereto:

C-104 An Act respecting petroleum incentives and Canadian ownership and control determination and to amend the Foreign Investment Review Act;

C-105 An Act to amend the Canada Business Corporations Act; and

C-108 An Act to amend the National Energy Board Act (No. 3),

which Bills namely C-101 to C-105 and C-108 have been read a second time in the Commons and referred to the Standing Committee on Energy Legislation in advance of the said Bills coming before the Senate and any other matters relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 5 mai 1982:

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Frith,

«Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier le Programme énergétique national du gouvernement du Canada et plus particulièrement la teneur des mesures législatives pertinentes au Programme contenues dans les bills suivants:

C-101, Loi modifiant la Loi sur la Société Petro Canada;

C-102, Loi modifiant la Loi sur le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources;

C-103, Loi modifiant la Loi sur l'administration du pétrole et édictant des dispositions se rattachant à cette loi;

C-104, Loi concernant l'encouragement du secteur pétrolier et la détermination de la participation et du contrôle canadien et modifiant la Loi sur l'examen de l'investissement étranger;

C-105, Loi modifiant la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes; et

C-108, Loi modifiant la Loi sur l'Office national de l'Énergie (n° 3),

bills (C-101 à C-105 et C-108) qui ont été lus une deuxième fois à la Chambre des communes et déferés au Comité permanent de la législation énergétique, avant que ces bills et les questions s'y rattachant ne soient soumis au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, JUNE 9, 1982  
(132)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 3:30 p.m. to consider the following:

Subject-matters on the Energy Bills

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Cook, Lafond, McIlraith, Molson and Tremblay. (6)

*In attendance:* The following members of the Advisory Staff:

Mr. David W. Scott, Q.C., Counsel;

Mr. James I. Minnes, Counsel.

The Committee resumed its consideration of the subject-matters of the Energy Bills, assisted therein by Mr. Scott.

At 5:30 p.m. the Committee adjourned.

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 9 JUIN 1982  
(132)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 15 h 30 pour étudier:

La teneur des projets de loi sur l'énergie

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Cook, Lafond, McIlraith, Molson et Tremblay. (6)

*Aussi présents:* Les membres suivants du personnel consultatif:

M. David W. Scott, c.r., conseiller;

M. James I. Minnes, conseiller.

Le Comité reprend l'étude de la teneur des projets de loi sur l'énergie, avec l'aide de M. Scott.

A 17 h 30, le Comité suspend ses travaux.

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, June 9, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 3.30 p.m. to study the subject-matter of energy bills.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we continue our educational study of the energy bills and we have three of the package of eight still to deal with. The order of dealing with them today will be this; we will first consider Bill C-104, respecting petroleum incentives and Canadian ownership and control determination and to amend the Foreign Investment Review Act. I have placed it first because we are hearing the Independent Petroleum Association tomorrow morning, and their brief, which we received in draft form today, deals mainly with to Bill C-104. The other two bills which we hope we might finish today, are Bill C-107 and Bill C-108. Bill C-107 is respecting motor vehicle fuel consumption standards, and Bill C-108 is to amend the National Energy Board Act (No. 3).

Tomorrow morning, as I have said we will hear the Independent Petroleum Association. Next Wednesday we are to hear the Canadian life and health insurance companies in connection with the proposed amendments to the Canada Business Corporations Act. Next week we will sit on Wednesday morning and Thursday morning to deal with the energy bills. There are two more bills still to come that are not in the group now before us, but they may well be out of the Commons by the end of this week, so we still have those to study.

So as not to waste any more time, Mr. Scott, will you take over the proceedings?

**Mr. David W. Scott, Q.C. (Scott and Aylen), Adviser to the Committee:** Thank you, Mr. Chairman. Honourable senators, I will deal with Bill C-104, and my partner, Mr. James Minnes, will deal with Bills C-107 and C-108.

Bill C-104 has two intended statutes incorporated in the bill, plus amendments to the Foreign Investment Review Act. The first of the statutes is the Petroleum Incentives Program Act, and the "buzz" word is PIPS. The second is the Canadian Ownership and Control Determination Act, and the "buzz" word there is CORA. Then there are amendments to the Foreign Investment Review Act, FIRA. When you talk to people in the Department of Energy, Mines and Resources, those are the descriptions they give of the three legislative vehicles in Bill C-104.

By way of introduction, our appreciation of the scheme is this. This legislation is intended to provide a vehicle for

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 9 juin 1982

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 15 h 30 pour étudier la teneur des projets de loi sur l'énergie.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous poursuivons aujourd'hui notre étude des projets de loi sur l'énergie et nous avons encore trois projets sur huit à étudier. Aujourd'hui, nous allons d'abord étudier le projet de loi C-104, la Loi concernant l'encouragement du secteur pétrolier et la détermination de la participation et du contrôle canadiens et modifiant la Loi sur l'examen de l'investissement étranger. J'ai mis ce projet de loi en tête de liste, parce que, demain matin, nous entendrons les témoignages de la Independent Petroleum Association of Canada; son exposé, que nous avons reçu aujourd'hui sous forme de projet, porte principalement sur le projet de loi C-104. Les deux autres, dont, espérons-le, nous terminerons l'étude aujourd'hui, sont les projets de loi C-107 et C-108. Le projet de loi C-107 porte sur les normes de consommation de carburant des véhicules automobiles et le projet C-108 vise à modifier la Loi sur l'Office national de l'énergie (n° 3).

Comme je l'ai déjà dit, demain matin, nous entendrons les témoignages de la Independent Petroleum Association. Mercredi prochain, nous devons entendre ceux de l'Association canadienne des compagnies d'assurance-vie, dans le cadre des modifications proposées à la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes. La semaine prochaine, nous siégerons dans les matinées de mercredi et jeudi pour étudier les projets de loi sur l'énergie. Deux autres projets de loi à venir ne figurent pas dans le groupe de projets que nous avons sous les yeux, mais il est bien probable qu'ils sortiront de la Chambre des communes d'ici à la fin de cette semaine; aussi devons-nous également les étudier.

Alors, sans plus attendre, je demanderais à M. Scott d'ouvrir la séance.

**M. David W. Scott, c.r., (Scott et Aylen), conseiller du comité:** Merci, monsieur le président. Honorables sénateurs, je vous entretiendrai du projet de loi C-104, tandis que mon partenaire, M. James Minnes, vous parlera des projets de loi C-107 et C-108.

Le projet de loi C-104 traite de deux sujets, en plus des modifications proposées à la Loi sur l'examen de l'investissement étranger. Le premier est la Loi sur le Programme d'encouragement du secteur pétrolier, ou PESP. Le deuxième est la Loi sur la détermination de la participation et du contrôle canadiens, ou la LDPCC. Enfin, le projet de loi porte également sur des modifications proposées à la Loi sur l'examen de l'investissement étranger, ou la LEIE. Lorsque vous vous entretenez avec des employés du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, c'est la façon dont ils décrivent les trois mesures législatives proposées dans le projet de loi C-104.

En guise d'introduction, la façon dont nous saisissons le projet est la suivante: il vise à encourager l'octroi de subven-

[Text]

incentive payments for exploration and development of energy resources, both within individual provinces and in the Canada lands; that is, the offshore, Northwest Territories and the Yukon. It is part of the Canadianization process, and the first exercise, although in the bill it does not follow sequentially, is that the minister, using the criteria in the Canadian Ownership and Control Determination Act, CORA, coupled with very detailed criteria in regulations made under that proposed act, makes a determination of whether or not an applicant is Canadian-controlled. That determination is known as a control status determination, and the result is a certificate which is issued to anyone applying for an incentive grant, which certifies that they are Canadian-controlled. In effect, that certificate opens the door to incentive payments which would not otherwise be available, so Canadian control is a pre-condition.

**The Chairman:** Notwithstanding opening the door, is the amount of any incentive grant provided statutorily or at the discretion of the minister?

**Mr. Scott:** It is provided under the other statute, the Petroleum Incentives Program Act. What the minister is doing under the Canadian Ownership and Control Determination Act, CORA, is making a determination using the FIRA rules. Basically these are FIRA rules with some changes. He is making a determination that the applicant for an incentive payment is Canadian controlled. Then he is making a secondary determination, which is the degree of Canadian ownership residing in the company, so that he can say, first, "the door is open because this is a company that is Canadian controlled, and, secondly, the rate of ownership is such-and-such in terms of the percentage of the equity," and it is that rate that is then used as a yardstick for determining the level of incentive payment that will be made.

It will be seen that the incentive payments are on a sliding scale that is generated progressively over the next five or six years, so not only is it a pre-condition that there be Canadian control, and not only is the incentive payment determined by the extent of Canadian ownership, but as the ownership increases from a benchmark period the incentive payments increase. The object is not only to be Canadian controlled but to increase the Canadian participation over the years and the bait, if I can use that word, is these incentive payments.

All that is to be found in Bill C-104. Section 3(1) of the Foreign Investment Review Act is the basic yardstick for determining whether or not there is Canadian control, with some modifications for the purpose of this act.

On the basis of that, let us look at Bill C-104. Part I is the incentive payment portion. This is the portion which deals with how much in the way of a percentage of an eligible expense is going to be repaid in the form of an incentive, based on these considerations I have outlined.

[Traduction]

tions aux sociétés engagées dans l'exploration et la mise en valeur des ressources énergétiques, tant dans les provinces que sur les terres du Canada, c'est-à-dire, au large des côtes, dans les territoires du Nord-Ouest et au Yukon. Cette initiative s'inscrit dans le processus de canadianisation, et dans un premier temps, bien que dans le projet de loi, on ne suit pas un ordre défini, le ministre, à l'aide des critères exposés dans la Loi sur la détermination de la participation et du contrôle canadiens, ou la LDPCC, ainsi que des critères très détaillés qui figurent dans les règlements d'application, détermine si un demandeur est contrôlé par des Canadiens. Après cette détermination, appelée «état de contrôle», le ministre délivre à quiconque demande une subvention un certificat attestant qu'il est contrôlé par des Canadiens. En effet, ce certificat permet d'ouvrir la porte à des subventions qui ne seraient pas disponibles autrement; le contrôle canadien est donc une condition préalable.

**Le président:** Nonobstant cette porte ouverte, le montant de toute subvention est-il accordé conformément aux statuts ou à la discrétion du ministre?

**M. Scott:** La subvention est prévue en vertu de l'autre statut, la Loi sur le programme d'encouragement du secteur pétrolier. Ce que le ministre fait en vertu de la Loi sur la détermination de la participation et du contrôle canadiens, ou la LDPCC, c'est de déterminer l'admissibilité à des subventions en faisant appel aux règles de la LEIE. Fondamentalement, la LDPCC ressemble, à quelques modifications près, aux règles de la LEIE. Le ministre détermine si le demandeur d'une subvention est contrôlé par des Canadiens. Puis, il détermine le degré de participation canadienne dans la société, de sorte qu'il puisse d'abord dire, «vous avez droit à une subvention parce que la société est contrôlée par des Canadiens, et deuxièmement, le taux de participation est tant, selon le pourcentage de participation», et c'est ce taux qui sert ensuite de règle pour déterminer le montant de la subvention qui sera accordée.

Nous verrons que les subventions sont déterminées d'après une échelle mobile établie progressivement au cours des cinq ou six années suivantes, de sorte que non seulement le contrôle canadien est-il une condition préalable, et non seulement la subvention est-elle déterminée en fonction du degré de participation canadienne, mais à mesure que la participation augmente à compter d'une période repère, les subventions augmentent proportionnellement. L'objectif est de faire en sorte non seulement que les sociétés soient contrôlées par des Canadiens, mais d'augmenter la participation canadienne avec les années et l'appât, si je puis me permettre d'utiliser ce terme, ce sont ces subventions.

Tout cela est exposé dans le projet de loi C-104. Le paragraphe 3(1) de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger sert fondamentalement à déterminer si une société est sous contrôle canadien, sauf quelques modifications apportées aux fins de la loi.

En partant de cela, jetons maintenant un coup d'œil au projet de loi C-104. La partie I concerne les subventions. C'est la partie qui porte sur le montant, soit le pourcentage de frais admissibles, qui sera versé sous forme de subvention, compte tenu des considérations que j'ai décrites.



## [Text]

Let me run through the sections. The term "Canada lands", as in any other energy package legislation, is defined. The Canada lands, of course, are the Yukon Territory, the Northwest Territories, Sable Island and the submarine areas within the 200-mile limit, or the continental shelf. Basically those are the lands in which the federal authority has an interest. It will be seen that there is a special premium that is paid for exploration in those areas, because they are Canada lands, that does not apply in respect of exploration in the province alone.

There are definitions that appear in section 2 of the bill. "Canadian control" is defined as Canadian control determined under Part II, of the Canadian Ownership and Control Determination Act. "Canadian ownership rate" is what I have already described to you; that is, the extent of Canadian ownership, in effect. Also in section 2 you will see that there are various descriptions of outlays, namely, "eligible asset cost," "eligible cost or expense," "eligible development expense" and "eligible exploration expense." Those are the moneys that the applicant would spend that would be eligible for incentive grants for recovery purposes, and they deal with both exploration and development.

At the bottom of page 3 the Petroleum Incentives Program is set out. The first section is section 3, which speaks of the "Crown share incentive." Basically that says that wherever there are eligible exploration expenses in respect of Canada lands, then there is a 25 per cent eligible exploration expense payment that is payable to an applicant who qualifies as Canadian controlled, and so on, in respect of that endeavour. That Crown share incentive is the jumping-off point from which you will see on page 4, under section 4, what are called second, third and fourth level incentives. The first level incentive, as it were, is an incentive payment that is made only in respect of exploration on Canada lands.

**The Chairman:** I notice on page 4, the last two lines of section 3 talk about this amount of money that the applicant can qualify for as being the "eligible exploration expenses." The expenses there, I take it, are to make the nature of this payment an expense, and therefore a deductible item for tax purposes.

**Mr. Scott:** That is right. You will see in the bill that there is a provision by which the incentive payment that is made in respect of one of those can be set off against the tax liability that arises.

**The Chairman:** The tax liability that otherwise arises.

**Mr. Scott:** That is right. The eligible exploration expenses, and all these other expenses against which the incentive payments are made, are prescribed by the regulations in great detail, but essentially they all relate to activities dealing with the exploration for oil or gas, or both.

**The Chairman:** We do not have the regulations yet, do we?

## [Traduction]

Permettez-moi de passer les articles en revue. On y définit l'expression «terres du Canada» de la même façon que dans tout autre projet de loi sur l'énergie. Les terres du Canada comprennent bien entendu le territoire du Yukon, les territoires du Nord-Ouest, l'Île de Sable et les zones sous-marines situées dans la limite de 200 milles, ou le plateau continental. Fondamentalement, ce sont les terres dans lesquelles les autorités fédérales ont des intérêts. Nous verrons qu'une prime spéciale est versée au titre de travaux d'exploration dans ces régions, parce qu'elles sont des terres du Canada, mais cette prime n'est pas applicable aux travaux d'exploration effectués uniquement dans une province.

L'article 2 du projet de loi donne certaines définitions. Par «contrôle canadien», par exemple, on entend le contrôle canadien déterminé conformément à la partie II, soit la Loi sur la détermination de la participation et du contrôle canadiens. Je vous ai déjà décrit en quoi consiste le «taux de participation canadienne», c'est-à-dire le degré de participation canadienne. Également à l'article 2, vous verrez diverses descriptions de dépenses, notamment, le «coût admissible d'un bien», les «coûts ou frais admissibles», les «frais d'aménagement admissibles» et les «frais d'exploration admissibles». Ce sont les frais qu'un demandeur engagerait et qui seraient admissibles à des subventions, aux fins de recouvrement; ils portent à la fois sur l'exploration et l'aménagement.

Au bas de la page 3, on expose le Programme d'encouragement du secteur pétrolier. Le premier article, soit l'article 3, porte sur les «subventions à titre de participation de la Couronne». En substance, lorsqu'un demandeur a engagé des frais d'exploration admissibles à l'égard de terres du Canada, 25 p. 100 des frais d'exploration admissibles lui sont versés s'il remplit les conditions de contrôle canadien, et ainsi de suite. Cette subvention à titre de participation de la Couronne constitue le tremplin pour accorder les subventions des niveaux deux, trois et quatre, mentionnées à l'article 4 de la page 4; La subvention du niveau un n'est versée qu'à l'égard de l'exploration de terres du Canada.

**Le président:** Je remarque qu'à la page 4, les 7<sup>e</sup> et 8<sup>e</sup> lignes de l'article 3 portent sur le montant auquel le demandeur est admissible, soient les «frais d'exploration admissibles». Si je comprends bien, ces frais visent à faire de la nature de cette subvention une dépense, par conséquent, un poste déductible d'impôt.

**M. Scott:** C'est exact. Vous verrez que le projet de loi comprend une disposition en vertu de laquelle la subvention qui est versée au titre de l'un ou l'autre de ces frais peut compenser l'assujettissement à l'impôt qui en découle.

**Le président:** L'assujettissement à l'impôt qui en découle autrement.

**M. Scott:** C'est exact. Les frais d'exploration admissibles et tous les autres frais donnant droit aux subventions sont décrits dans tous les détails dans les règlements, mais essentiellement, ils portent tous sur les travaux d'exploration de pétrole ou de gaz, ou les deux.

**Le président:** Nous n'avons pas encore les règlements, n'est-ce pas?

[Text]

**Mr. Scott:** We have them but your advisers are not sufficiently familiar with them to begin to comment on them, to be quite frank. It is a major undertaking to understand them. A lot of them are nitty gritty in terms of determining what criteria will be used in, for example, qualifying an eligible exploration expense.

**The Chairman:** Do I understand you to say that they are available now?

**Mr. Scott:** Yes. First of all, the version we have been given is not absolutely current. There are ongoing changes, and we have not been told precisely where the changes are. We have a set of regulations as they are formulated at the moment, and we are told that there are changes that are ongoing. When these become more fixed we can perhaps comment on them.

**The Chairman:** We can get that when the departmental officials are before us.

**Mr. Scott:** Let me get back to section 4 on page 4, the second third and forth-level incentives. Basically what is happening here between section 4 and section 10 is that it provides that the second, third and fourth-level incentives are subject to two qualifications. The first is that a Canadian control status certificate establishing Canadian control is necessary. The second is having a Canadian ownership rate set, and the minister does that based on a return as to ownership criteria filed by the applicant.

Section 4 describes the second, third and fourth-level incentives as being dependent upon the certificate. The amount that you get is determined under sections 7, 8 and 9. The second, third and fourth-level incentives do not have a fixed rate, as the Canada lands incentives do, and the rates are set out in sections 7, 8 and 9, which I will come to in a moment.

Sections 5 and 6 are intended to cover anomalous situations. Under section 5 you may have a partnership where one partner qualifies as a Canadian controlled organization. It is entitled to an incentive payment, and thus under section 5 the minister can make an arrangement to make an incentive payment to that individual partner and reflect it by adjustment.

Section 6 covers the situation where the person entitled to an incentive payment may have ceased to exist, by winding up or otherwise, by the time the incentive payment is forthcoming, and it contemplates the minister making a payment to the appropriate party, the successor in title, in the circumstances.

Sections 7, 8 and 9 deal basically with second, third and fourth-level incentives sequentially. What you do under section 7 is, first, you turn to section 10(a), at the top of page 7, where you get what is called the "Canadian ownership rate." The top line, for example, says:

In respect of each of the following years, the appropriate range of Canadian ownership rate is

(a) for the purposes of section 7

[Traduction]

**M. Scott:** Nous les avons, mais pour être franc, vos conseillers ne les connaissent pas suffisamment pour pouvoir commencer à les commenter. Ce n'est pas une mince tâche que d'arriver à les comprendre. Une grande partie d'entre eux porte sur des détails visant à déterminer quels critères seront employés, par exemple, lorsqu'un demandeur remplit les conditions relatives aux frais d'exploration admissibles.

**Le président:** Si je comprends bien, ils sont actuellement disponibles.

**M. Scott:** Oui. D'abord, la version que nous avons reçue n'est pas entièrement à jour. Des modifications sont en cours, et l'on ne nous a pas dit exactement en quoi elles consistent. Nous avons une série de règlements rédigés sous une forme non définitives et l'on nous a dit que des modifications seraient en cours. Lorsqu'elles seront définitives, peut-être pourrions-nous commenter les règlements.

**Le président:** Nous pourrions les obtenir lorsque les représentants du ministère se présenteront devant le Comité.

**M. Scott:** Permettez-moi de revenir à l'article 4, qui figure à la page 4, et qui porte sur les subventions des niveaux deux, trois et quatre. Le point fondamental c'est qu'entre l'article 4 et l'article 10, on indique que les subventions des niveaux deux, trois et quatre sont assujetties à deux conditions: la première, c'est qu'un certificat doit attester le contrôle canadien. La seconde est le taux de participation canadienne, établi par le ministre d'après un rapport sur les critères de participation déposé par le demandeur.

L'article 4 indique que les subventions des niveaux deux, trois et quatre sont assujetties au certificat. Le montant accordé est déterminé aux termes des articles 7, 8 et 9. Les subventions des niveaux deux, trois et quatre ne sont pas accordées selon un taux fixe, comme les subventions au titre des terres du Canada. Ces taux sont exposés aux articles 7, 8 et 9 que j'aborderai dans un instant.

Les articles 5 et 6 portent sur les circonstances inhabituelles. Aux termes de l'article 5, un associé d'une société peut avoir qualité d'organisme sous contrôle canadien. Il est admissible à une subvention et ainsi, aux termes de l'article 5, le ministre peut prendre les dispositions pour verser une subvention à l'associé et la rectifier.

L'article 6 porte sur les cas où une société admissible à une subvention est réputée avoir cessé d'exister, par liquidation des affaires ou autrement, au moment où les subventions sont sur le point d'être accordées, et le ministre peut alors verser la subvention à la partie appropriée, dans les circonstances, le successeur au titre de propriété.

Les articles 7, 8 et 9 portent principalement sur les subventions de niveaux deux, trois et quatre respectivement. Pour ce qui est de l'article 7, il faut d'abord se reporter à l'alinéa 10a), qui figure au haut de la page 7, où l'on parle du «taux de participation canadienne». La première ligne, par exemple, se lit ainsi:

Les tranches applicables du taux de participation canadienne pour les années mentionnées sont:

a) pour l'application de l'article 7:



*[Text]*

- (i) for 1981—50 per cent or more but less than 60 per cent.

That means that you must have an ownership rate between 50 per cent and 60 per cent in 1981 in order to qualify for the incentive payment under section 7.

**The Chairman:** Where is the incentive rate? Where is that fixed?

**Mr. Scott:** The incentive rate is fixed in section 7. You look at sections 7 and 10 together. We will go through section 7 to give an example. Section 7 says:

Where eligible costs or expenses in respect of which an application for an incentive is made were incurred at a time when the Canadian ownership rate of the applicant for the incentive was within the appropriate range set out in paragraph 10(a)—

So for 1981 it is 50 per cent to 60 per cent:

in respect of a year and the applicant was at that time Canadian controlled, the amount of the incentive shall be

(a) for eligible costs or expenses incurred in respect of Canada lands

- (i) 1981, 10 per cent of the eligible exploration expenses,
- (ii) 1982 or 1983, 20 per cent of the eligible exploration expenses, . . .
- (iii) 1984 and each subsequent year, 25 per cent of the eligible exploration expenses.

Then for non-Canada lands, for 1982 or 1983 it is 10 per cent, and for 1984 it is 15 per cent.

There are three different kinds of expenses that are defined by the regulations. There are eligible exploration expenses, there are eligible development expenses and there are eligible asset costs, and there is a different percentage of those in each case. When you look at section 7, the first thing you do is check the ownership rate in section 10(a), and then you apply the percentages in section 7 for Canada lands, as I have outlined for non-Canada lands. Then you do exactly the same thing with section 8 and section 9.

In sections 8 and 9 the requirement for the higher incentives calls for a higher Canadian ownership rate. Let us take, for example, section 10(b); there you will see that the ownership rate has increased over that in paragraph (a). Then when you go to section 8 you will see that the incentive payment has increased; so as the ownership rate increases the incentive payment increases. The percentages set out in sections 7, 8 and 9 for those second, third and fourth-level incentives vary depending on which type of an expense it is, but they are always sequentially increasing. It is sections 7, 8 and 9 that determine the percentage of legitimate expense that will be paid by way of incentive. It is section 10 that determines whether you qualify based on your Canadian ownership rate.

Really what is being accomplished in this combination of sections is providing incentives based on Canadian control, but rated by year and by increase in rate in such a way that there

*[Traduction]*

- (i) en 1981—entre 50 p. 100 inclus et 60 p. 100 exclu,

Cela signifie qu'un demandeur doit avoir un taux de participation d'entre 50 et 60 p. 100 en 1981 pour être admissible à la subvention prévue en vertu de l'article 7.

**Le président:** Quel est le taux de la subvention? Où est-il déterminé?

**M. Scott:** Le taux de subvention est déterminé à l'article 7. Il faut consulter les articles 7 et 10 ensemble. Nous allons passer l'article 7 en revue afin de vous donner un exemple. L'article 7 se lit ainsi:

Dans le cas où le demandeur remplit les conditions de contrôle canadien et où son taux de participation canadienne est dans la tranche applicable pour l'année en vertu de l'alinéa 10a) lorsque les coûts ou frais admissibles sont engagés—

Ainsi, en 1981, le taux est fixé entre 50 et 60 p. 100:

le montant de la subvention est établi de la façon suivante:

a) si les coûts ou frais admissibles sont liés à des terres du Canada:

- (i) en 1981, la subvention est de 10 p. 100 des frais d'exploration admissibles,
- (ii) en 1982 ou 1983, la subvention est de 20 p. 100 des frais d'exploration admissibles . . .
- (iii) en 1984 et pour toutes les années suivantes, la subvention est de 25 p. 100 des frais d'exploration admissibles.

Ainsi, pour les terres qui ne sont pas des terres du Canada, le taux est de 10 p. 100 en 1982 ou 1983 et de 15 p. 100 en 1984.

Les règlements définissent trois sortes de frais: les frais d'exploitation admissibles, les frais d'aménagement admissibles et le coût admissible d'un bien, et dans chaque cas, les pourcentages sont différents. Lorsqu'on jette un coup d'œil à l'article 7, il faut tout d'abord vérifier le taux de participation à l'alinéa 10a) et appliquer ensuite les pourcentages prévus, à l'article 7, pour les terres du Canada, comme je l'ai expliqué pour les terres situées au Canada. On procède exactement de la même façon pour l'article 8 et 9.

Aux articles 8 et 9, on précise que, pour obtenir une subvention plus élevée, le taux de participation canadienne doit l'être également. Par exemple, à l'alinéa 10b) le taux de participation est plus élevé qu'à l'alinéa a). À l'article 8, on voit que la subvention a été haussée, ce qui signifie que la hausse de la subvention sera proportionnelle à celle du taux de participation. Les pourcentages prévus aux articles 7, 8 et 9 pour les subventions des niveaux 2, 3 et 4 varient en fonction du type de frais, mais l'accroissement est toujours proportionnel. Les articles 7, 8 et 9 déterminent le pourcentage des frais légitimes qui sera remboursée par le biais d'une subvention. L'article 10 détermine l'admissibilité à une subvention, compte tenu du taux de participation canadienne.

En réalité, dans cette série d'articles établit des subventions fondées sur le taux de participation canadienne, mais calculées selon l'année et de l'accroissement du taux, de telle façon qu'il



[Text]

is an incentive to increase Canadian ownership with the passage of time, and thereby qualify for greater sums by way of incentive.

**The Chairman:** Have you determined what is the ultimate rate in these payments that might be obtained?

**Mr. Scott:** The ultimate rate is a fourth-level incentive, and it is found in section 9 on page 6. It is for other than Canada lands; it is 35 per cent of the eligible exploration expense, 20 per cent of the eligible development expense and 20 per cent of the eligible asset cost.

**The Chairman:** That is in connection with non-Canada lands.

**Mr. Scott:** That is right.

**The Chairman:** I meant, for instance, Canada lands.

**Mr. Scott:** For Canada lands it is 55 per cent.

That is the way the three sections are tied together in an upwardly escalating incentive payment, matched with an upwardly escalating Canadian ownership rate.

**The Chairman:** So any person who engages in exploration on Canada lands, if he meets the requirement of Canadian ownership, can expect, as he moves along and fulfils the terms of the right he has obtained, reimbursement up to 55 per cent of his eligible expenses.

**Mr. Scott:** That is right.

**The Chairman:** I take it eligible expenses are defined in the definition section.

**Mr. Scott:** They are described as being to be found in the regulations, so, as with almost all these bills, we are driven back to sets of regulations that are in various stages of preparation. It will be interesting to hear from the petroleum people what their reaction is to these definitions. Presumably they have studied them. At the moment the regulations are not cast in stone, and it is hard to tell whether there are going to be any problems or whether there are not going to be any problems, but they are not in the act. The rates are set in the act.

**The Chairman:** At some stage before you commit yourself to a statute you should know how effective they are.

**Mr. Scott:** That is correct.

**The Chairman:** And how they can be changed and by whom and under what circumstances.

**Senator Cook:** What is the number of the regulation section?

**Mr. Scott:** The regulation section generally under this is section 21 on page 11. Paragraph (a) tells the whole story:

The Governor in Council may make regulations

(a) prescribing any matter or thing that is by this Part to be prescribed.

[Traduction]

y a avantage, à la longue, à accroître la participation canadienne et obtenir ainsi des subventions plus élevés.

**Le président:** Avez-vous plafonné ces taux?

**M. Scott:** Notre taux le plus élevé est une subvention de niveau 4, dont il est question à l'article 9, page 6. Cette subvention s'applique à des terres situées au Canada, mais qui ne sont pas des terres du Canada; elle correspond à 35 p. 100 des frais d'exploration admissibles, 20 p. 100 des frais d'aménagement admissibles et 20 p. 100 des coûts admissibles des biens.

**Le président:** A l'égard des terres situées au Canada, qui ne sont pas des terres du Canada?

**M. Scott:** C'est exact.

**Le président:** Je voulais dire à l'égard des terres du Canada.

**M. Scott:** Pour les terres du Canada, le taux est de 55 p. 100.

C'est ainsi que les trois articles sont reliés, par une échelle progressive de subventions, assortie d'une échelle de taux progressifs de propriété canadienne.

**Le président:** Ainsi toute personne qui se livre à des travaux d'exploration sur des terres canadiennes, pourvu qu'elle se plie aux exigences du taux de participation canadienne, peut s'attendre à être remboursée de 50 p. 100 de ses frais admissibles, si elle continue de satisfaire aux conditions du droit qui lui a été concédé.

**M. Scott:** C'est exact.

**Le président:** Je crois que l'expression «Frais d'aménagement admissibles» est définie dans le projet de loi.

**M. Scott:** On les définit comme étant prévus dans les règlements; comme c'est le cas la presque totalité des projets de loi, on vous renvoie à une série de règlements qui sont à diverses étapes de préparation. Il sera intéressant de voir à ce sujet la réaction des représentants de sociétés pétrolières. Ils les ont probablement étudiées. Pour l'instant, comme les règlements ne sont pas encore définitifs, il est difficile de prévoir s'il y aura ou non des problèmes, mais ils ne sont pas dans la loi. Les taux sont fixés dans la loi.

**Le président:** Avant d'adopter une loi, il faut connaître leur efficacité.

**M. Scott:** C'est exact.

**Le président:** Et quand, comment et par qui ils peuvent être modifiés.

**Le sénateur Cook:** Quel est le numéro de l'article sur les règlements?

**M. Scott:** Il en est question à l'article 21, à la page 11. Il faut se reporter à l'alinéa (a):

Le gouverneur en conseil peut, par règlement

a) prendre toute mesure qui, aux termes de la présente partie, doit être prise par règlement.

[Text]

If you go back, for example, to the definition of "eligible exploration expense," it says:

... means a prescribed outlay or expense in respect of the exploration for oil or gas or both.

**Senator Cook:** In fact, no guidelines are given as to what the eligible expense would be.

**Mr. Scott:** No. It says it is an expense prescribed, in effect, by the regulations, arising out of exploration for oil or gas or both. That is all.

**Senator Cook:** A great piece of legislation.

**The Chairman:** Section 22 says:

Eligible costs or expenses referred to in sections 7 to 9 shall be adjusted in the manner prescribed.

That means the rate that the minister determines. Is that right?

**Mr. Scott:** That section, I am told,—if you look at it, it is pretty difficult to understand what "adjusted" means—that that is designed to prevent leakage, leakage being the benefit of incentive payments being diverted by complex holdings to persons who would not otherwise meet the Canadianization requirements. There may be a partner, for example, participating, and the minister, by reason of the returns that are made under the Canadian Ownership and Control Determination Act, can see what the share structure is, but he can also see that there is a participation by agreement in the fruits of this labour that would result in the benefit of the incentives being diverted indirectly to a person who did not qualify. In those circumstances, under section 22—the minister can adjust the payment to recognize the fact that that is occurring. That, we are told, is what is called leakage.

There are these problems, that if you embark on a program of trying to benefit persons who qualify from a Canadian control point of view, the number of relationships that can be established, which are, first, difficult to trace, or, secondly, are not triggered by a normal form of return, such as participation agreements, require, according to the ministry, what is set out in section 22 to enable the minister to adjust, to cover anomalies in effect.

**Senator Lafond:** Looking at section 9 together with paragraph (c) of section 10, are the percentages indicated in section 10(c) the percentages required at the time of application or at the time the certificate is issued, and does that remain standard, or does the firm have to escalate from year to year once the certificate is issued?

**Mr. Scott:** I believe that is standard. I may be proven wrong. The percentages by way of incentive payments set out in sections 7, 8 and 9 are subject to change, and that appears from section 33 on page 15, which says:

The Governor in Council may, from time to time, in respect of any year ... increase or decrease any percentage rate set out in section 7, 8 or 9.

I will not read it all, but the effect of it is that such a change has no effect until it has been published for a year in the

[Traduction]

l'on revient à la définition de l'expression «frais d'exploration admissibles» il est stipulé:

... les débours ou frais de recherche du pétrole ou du gaz, ou les deux, et que prévoient les règlements.

**Le sénateur Cook:** On n'y donne, de fait, aucune ligne directrice sur les frais admissibles.

**M. Scott:** Non. Il est question de frais de recherche du pétrole ou du gaz, ou les deux, que prévoient les règlements. C'est tout.

**Le sénateur Cook:** Un magnifique projet de loi.

**Le président:** L'article 22 stipule que:

Les coûts ou frais admissibles visés aux articles 7 à 9 doivent être rectifiés de la façon réglementaire.

Cela ne signifie-t-il pas le taux que peut fixer le Ministre?

**M. Scott:** On me dit que cet article—vous verrez qu'il est assez difficile de comprendre ce que signifie l'adjectif «rectifié»—vise à éviter la fuite de paiements de subvention, détournés par un réseau de sociétés de porte-feuille vers des personnes qui, autrement, ne satisferaient pas aux exigences de la canadianisation. Il se peut, par exemple, qu'il y ait un associé, participant et que le Ministre, grâce aux déclarations obtenues en vertu de la Loi sur la détermination de la participation canadienne et du contrôle canadien, puisse déterminer la structure de la participation et découvrir également qu'il y a, par le biais d'un accord, une participation aux bénéfices de l'entreprise, qui entraînerait le détournement des subventions vers une personne qui n'était pas admissible. Dans ces conditions et aux termes de l'article 22, le Ministre peut rajuster les paiements de manière en tenir compte. C'est, nous a-t-on dit, ce qu'on appelle la fuite.

Il y a également le cas où, lorsqu'on essaie d'avantager des personnes qui souscrivent aux conditions sur le taux de participation canadienne, sur le nombre de liens qui peuvent être établis et qui sont, premièrement, difficiles à établir ou, deuxièmement, ne sont pas déclenchés par une catégorie habituelle de bénéfices, comme, par exemple, les accords de participation, exigent, selon le Ministre, la conformité avec ce qui est prescrit à l'article 22, de manière à permettre au Ministre de corriger les anomalies qui existent.

**Le sénateur Lafond:** Si l'on considère à la fois l'article 9 et l'alinéa 10c, les pourcentages qu'on y trouve, sont-ils ceux que l'on exige au moment où la demande est présentée, ou au moment où le certificat est délivré, et restent-ils à ce niveau, ou si la société doit les augmenter d'une année à l'autre, une fois que le certificat a été délivré?

**M. Scott:** Je crois qu'ils ne varient pas. Il se peut que je me trompe. Les pourcentages relatifs aux paiements de subvention, prévus aux articles 7, 8 et 9, peuvent être modifiés et l'article 33 de la page 16 le précise:

Le gouverneur en conseil peut, par décret, modifier les articles 7, 8 ou 9 en faisant varier, pour des périodes d'une année ou fraction d'année, les pourcentages qui y figurent.

Je ne le lirai pas en entier, mais il stipule qu'une modification de ce genre ne prend effet que lorsqu'elle a été publiée,



[Text]

*Canada Gazette*, so the applicant could not, in theory, get caught in a situation, where it made an expenditure only to find that the incentive it could get at the end of the day was lower than it anticipated.

**The Chairman:** Is there any correlation between section 22 and section 33? There is mention of the Governor in Council in section 33, and in section 22 it is the minister.

**Mr. Scott:** As I understand it, section 22 assumes that an incentive, in effect in dollar terms, is established in accordance with the criteria set out in sections 7, 8 and 9.

**The Chairman:** Except that under section 22 the minister may, if he decides that it is not in the public interest, adjust the amount of the incentive under sections 7, 8 and 9. Then under section 33 the Governor in council has the authority to do the same thing.

**Mr. Scott:** No, to change the rates. In other words, as I understand these adjustments, it is a question, not of applying the rate, but of determining what factors will be taken into account in its payment. Under section 33 what is intended, as you can see from the marginal note, is varying the percentage rates. The intent there is that the Governor in Council can, in effect, change the level of incentive payments up or down.

**The Chairman:** The difference between the two is that section 33 deals with the incentive rate.

**Mr. Scott:** That is right.

**The Chairman:** Section 22 deals with the allocation of expenses.

**Mr. Scott:** That is correct.

**The Chairman:** There are two different subjects.

**Mr. Scott:** That is right.

**The Chairman:** I am concerned about "in the public interest." We had a discussion on that the other day in connection with one of the other bills. We felt that the expression "in the public interest" could well present problems of interpretation, because it would appear that that is discretionary in that the minister makes the determination.

**Mr. Scott:** That is right.

**The Chairman:** I think that is when you gave your little essay on the application of the provisions of the Federal Court Act.

**Mr. Scott:** Yes. On that point, when we come to it, in considering Part II, it will be seen that the minister is making a determination of control status first—that the company is Canadian controlled—and secondly the minister is making a determination of the Canadian ownership rate, which is the yardstick for how much the incentives are going to be. That was essentially regarded or defined as a ministerial act in the bill. I understand that there has been an amendment proposed, which is on the Order Paper, which in effect would convert that decision-making power from a ministerial or administrative act to a reviewable quasi-judicial decision under section 28 of the Federal Court Act. In other words, there has obviously been some complaint about the power in the minister to make a decision not reviewable by a court, which could affect the

[Traduction]

pendant un an, dans la *Gazette du Canada*, de sorte que le demandeur ne pourrait, théoriquement, faire des dépenses, et découvrir par la suite que la subvention qu'il peut obtenir est inférieure à celle qu'il avait escomptée.

**Le président:** Y a-t-il un rapport entre les articles 22 et 33? Il est question, à l'article 33, du gouverneur en conseil, alors qu'à l'article 22, on parle du Ministre.

**M. Scott:** Si je saisis bien, l'article 22 suppose que la subvention en dollars, est établie conformément aux critères exposés aux articles 7, 8 et 9.

**Le président:** Sauf qu'en vertu de l'article 22, le Ministre peut, s'il juge que la rectification n'est pas conforme à l'intérêt public, rectifier le montant de la subvention, conformément aux dispositions des articles 7, 8 et 9. L'article 33 stipule que le gouverneur en conseil peut agir de la même façon.

**M. Scott:** Non, pour modifier les taux. Autrement dit, si je comprends bien ces rajustements, il n'est pas question d'appliquer le taux mais plutôt de déterminer de quels facteurs il sera tenu compte, aux fins de paiement, comme on peut le voir par la note en marge de l'article 33, il s'agit de varier les pourcentages, pour que le gouverneur en conseil puisse modifier les taux en plus ou en moins.

**Le président:** La différence entre les deux, c'est que l'article 33 parle des pourcentages.

**M. Scott:** C'est exact.

**Le président:** L'article 22 traite de la rectification des frais.

**M. Scott:** C'est exact.

**Le président:** Il s'agit donc de deux choses différentes.

**M. Scott:** C'est juste.

**Le président:** Je m'inquiète de l'expression «conforme à l'intérêt public.» Nous en avons discuté l'autre jour, à propos d'un autre projet de loi. Nous avons estimé que l'expression «conforme à l'intérêt public» pourrait bien susciter des problèmes d'interprétation, parce qu'elle pourrait conférer un pouvoir discrétionnaire au Ministre.

**M. Scott:** C'est exact.

**Le président:** C'était, je crois, lorsque vous nous avez parlé de l'application des dispositions de la Loi sur la Cour fédérale.

**M. Scott:** Oui. Sur ce point, lorsque nous étudierons la Partie II, nous constaterons que le Ministre détermine tout d'abord l'état de contrôle canadien et ensuite, le taux de participation canadienne sur lequel on se fonde pour fixer le taux des subventions. On y a vu ou considéré un geste posé par le Ministre, dans le projet de loi. On m'a dit qu'il avait été proposé une modification qui a été inscrite au Feuilleton et qui, de fait, transformerait ce pouvoir de décision. En effet, de ministériel ou administratif, ce geste deviendrait une décision quasi-judiciaire, qui peut être soumise à un examen, aux termes de l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale. Autrement dit, des plaintes ont, de toute évidence, été portées contre le pouvoir du ministre de prendre une décision qui échappe à l'examen du tribunal et qui pourrait influencer sur le montant des



[Text]

extent of incentive payment that would be made. I confess that I have not seen the language of it, but we were told that the intent is to enable the Federal Court of Appeal, under section 28, to review the minister's decision under that head.

**The Chairman:** That is in relation to?

**Mr. Scott:** It is in relation to the minister's determination of the Canadian ownership rate. You have an applicant applying for a certificate and seeking an ownership rate of, say, 65 per cent; the minister, on his analysis of the facts, concludes that it is 55 per cent, and thus reduces the potential for incentive in the applicant. The applicant may then apply to the Federal Court under section 28 for review. When we get a chance to review it, it will be interesting to see precisely what it says, because, of course, the criteria under section 28 may be difficult to apply to what the minister does. The rules of natural justice and so on may be difficult to apply in that circumstance.

**The Chairman:** I suppose the adjustment of eligible expenses depends on the rate the minister fixes.

**Mr. Scott:** The percentage of eligible expense outlay that you can get back in the way of an incentive depends on the rate, so the more Canadian ownership you have the higher an incentive payment you can expect to get. If you apply and the minister fixes your ownership rate lower than you think, in effect you will not get the same level of incentive as you thought you could.

**The Chairman:** I am just looking at where the daisy chain starts. The minister has the authority to determine the incentive rate; then the minister has in those same sections the power to adjust the expenses, but the expenses are related to the incentive rate. To adjust the expenses, that authority should be subject to his determination under sections 7, 8 and 9 of the incentive rate.

**Mr. Scott:** You are right. You really get back to the same problem, that the minister is making a number of decisions along the way which ultimately affect what an applicant can expect to get out.

**The Chairman:** We should link the chain. If there is no tie-up between the eligible rate and the eligible expenses, I do not know what the correlation might be.

**Senator Lafond:** Perhaps I might clarify this further. An applicant, to qualify for the maximum PIPs in 1981, must receive a certificate of 65 per cent or more ownership. That is in section 9.

**Mr. Scott:** That is correct.

**Senator Lafond:** Then we go to section 10(c), and in 1981 an applicant had to have accepted by the minister that he was 65 per cent or more Canadian owned. Does this rate of 65 per cent remain for the duration of his operations, or must he in 1982 increase to 67 per cent, in 1983 to 69 per cent, and so on? Must he increase by 2 per cent a year?

**Mr. Scott:** If he wants to qualify for the same rate, yes. Suppose he does not; suppose he stays 65 per cent. Then he

[Traduction]

subventions qui serait versé. Je dois avouer que je n'ai pas lu le libellé, mais on nous a dit que l'on prévoit permettre à la Cour fédérale d'appel, aux termes des dispositions de l'article 28, d'examiner la décision du Ministre.

**Le président:** Relativement à quoi?

**M. Scott:** Relativement à la détermination par le ministre du taux de participation canadienne. Prenez, par exemple, le cas de la personne qui demande un certificat pour obtenir un taux de propriété de 65 p. 100; le ministre, après avoir analysé la demande, conclut qu'il a droit à 55 p. 100, et diminue le pourcentage. Le demandeur peut alors en appeler à la Cour fédérale, aux termes de l'article 28. Lorsque nous aurons l'occasion de l'étudier, il sera intéressant de voir précisément ce qu'il stipule, parce qu'il va sans dire que les critères exposés à l'article 28 peuvent être difficile à appliquer au ministre. Les règles de l'équité, et bien d'autres, sont difficiles à appliquer dans ce cas.

**Le président:** Je suppose que la rectification des frais admissibles dépend du taux que fixe le ministre.

**M. Scott:** Le pourcentage des frais admissibles que vous pouvez recouvrer par le biais d'une subvention dépend du taux: plus votre taux de propriété est élevé, plus vos subventions seront. Si vous faites une demande et que le ministre fixe votre taux à un niveau inférieur à celui que vous espériez, votre subvention sera moindre que celle que vous escomptiez.

**Le président:** Je veux revenir au premier maillon de la chaîne. Le ministre est autorisé à déterminer le taux de participation; ces mêmes articles lui confèrent le pouvoir de rectifier les dépenses, mais celles-ci doivent être liées au taux de la subvention. Il peut rectifier les dépenses, dans la mesure où il a déterminé le taux de la subvention, aux termes des articles 7, 8 et 9.

**M. Scott:** Vous avez raison. Mais le problème est le même: le ministre prend un certain nombre de décisions qui influent, finalement, sur ce à quoi peut s'attendre le demandeur.

**Le président:** Il faudrait nouer la chaîne. S'il n'y a aucun lien entre le taux admissible et les frais admissibles, je ne vois pas quel pourrait être le rapport.

**Le sénateur Lafond:** Je pourrais peut-être éclaircir ce point. Un demandeur, pour obtenir la subvention maximale en 1981, doit obtenir un certificat d'au moins 65 p. 100 de participation. L'article 9 en fait foi.

**M. Scott:** C'est exact.

**Le sénateur Lafond:** Nous passons ensuite à l'alinéa 10(c) et, en 1981, le ministre devait décider que le taux de participation canadienne du demandeur était d'au moins 65 p. 100. Ce taux de 65 p. 100 demeure-t-il le même, pour toute la durée de l'exploitation ou doit-il en 1982, le porter à 67 p. 100, en 1983 à 69 p. 100 et ainsi de suite? Doit-il l'accroître chaque année de 2 p. 100?

**Mr. Scott:** S'il veut être admissible au même taux, oui. A supposer qu'il ne le fasse pas, et qu'il reste à 65p. 100. Dans ce

[Text]

will not in 1982 qualify for a fourth-level incentive; he will drop back to a third-level incentive.

**Senator Lafond:** So the level of the certificate for the same firm, having obtained the initial certificate, may vary from year to year.

**Mr. Scott:** He may apply for a new certificate to reflect greater Canadian ownership, but if he is struck with the same certificate because his ownership has not changed, then the level of incentive payment will drop under these criteria.

**The Chairman:** It seems to me that in order that the minister may make an adjustment on the expense, it is not as an independent act, quite apart from the incentive rate.

**Mr. Scott:** Each one of these determinations impinges on the other; that is quite right.

**The Chairman:** I am not sure, from the way in which they are drawn, that is clear, that there is that impingement, so we will have to watch it pretty carefully.

**Mr. Scott:** Basically, sections 4 through 10 are the meat of Part I. In other words, Part I is intended to establish how much the incentives are going to be on a percentage eligible expense basis. Part II deals with the calculation of the Canadian ownership rate. The balance of Part I, which is very similar to the equivalent of Part II, deals with the mechanics of administering the act. Section 13 through section 15 contemplates the applicant for an incentive payment making submissions to the minister maintaining by way of information, certain records so that they can be audited, and prohibits disposal of the records, subject to a certain limitation period.

Section 16 contemplates the applicant's records being audited, presumably from the point of view of eligibility of expenses. It also contemplates, to show the reach of it, that any person who receives a payment from the applicant which is tied to the level of incentive is subject to audit as well, so wherever the level of incentive is criteria for any payment by the applicant, then that person, pursuant to a contract presumably, is subject to audit.

Section 17 contains the same privilege so far as this information is concerned as do the other bills that we dealt with the other day.

Section 18 outlines the permitted disclosure, and the permitted disclosure is to the Minister of Finance in respect of any energy-related tax policy, to the Minister of National Revenue for income tax purposes, to the Chief Statistician or any other statistician created by statutory instrument, and where there are enforcement requirements under this statute or criminal proceedings. There is an evidentiary privilege under section 20 and a privilege under section 17 which are only qualified by section 18, which deals with permitted disclosure.

[Traduction]

cas, il ne sera pas admissible, en 1982, à une subvention de niveau quatre; il devra retomber à une subvention de niveau trois.

**Le sénateur Lafond:** Ainsi le niveau original du certificat obtenu par une entreprise peut varier d'une année à l'autre.

**M. Scott:** Le demandeur peut présenter une nouvelle demande certifiat, si son taux de propriété est plus élevé; mais s'il doit conserver le même certificat parce que son taux de propriété n'a pas changé, le niveau de la subvention sera alors réduit en fonction de ces critères.

**Le président:** Pour procéder à une rectification des frais, le ministre ne devrait pas, il me semble, poser un geste unilatéral, le taux de la subvention mis à part.

**M. Scott:** Il y a chevauchement dans les définitions établies dans le bill. Il n'y a pas de doute là-dessus.

**Le président:** Je ne suis pas certain, à voir la façon dont elles sont formulées, que cela soit effectivement le cas; il faudrait donc y regarder de près.

**M. Scott:** Fondamentalement, les articles 4 à 10 forment l'essentiel de la partie I. En d'autres termes, la partie I a pour but d'établir le montant des subventions selon un pourcentage des dépenses admissibles. La partie II traite du calcul du taux de participation canadienne. Le reste de la partie I, qui est, somme toute, la répétition des dernières dispositions de la partie II, traite du mode d'application de ce projet de loi. Les articles 13 à 15 concernent les conditions que doivent observer ceux qui font une demande de subventions au Ministre, par exemple, l'obligation de fournir des renseignements, de tenir certains dossiers pour qu'ils puissent être vérifiés et l'interdiction de les détruire pendant un certain temps.

Selon l'article 16, les dossiers du demandeur seront vérifiés, sans doute au point de vue admissibilité des dépenses. On envisage également, d'après cet article, d'indiquer l'étendue de cette vérification, c'est-à-dire que toute personne qui reçoit un paiement du demandeur qui entre en ligne de compte dans l'octroi de la subvention est également assujettie à la vérification, de sorte que lorsque le niveau de la subvention sert de critère pour tout paiement de la part du demandeur, cette personne, probablement en conformité d'un contrat, est assujettie à la vérification.

L'article 17 contient le même privilège pour autant que ces informations sont en jeu, de même que les autres projets de loi que nous avons étudiés l'autre jour.

L'article 18 souligne la permission de communiquer les renseignements en question et la permission de les communiquer au ministre des Finances relativement à la politique fiscale en matière d'énergie, au ministre du Revenu national pour les questions d'impôt sur le revenu et au statisticien en chef du Canada ou à tout autre statisticien créé par acte statutaire et lorsqu'il existe des conditions de mise en vigueur en vertu de cette loi ou de poursuites au criminel. On trouve une déposition en justice aux termes de l'article 20 et une déposition en vertu de l'article 17 qui ne dépendent que de l'article 18, lequel traite des divulgations permises.



[Text]

Section 21 we have already referred to. That is the regulation power in the Governor in Council.

**Senator Cook:** As I read Part I, it provides, you say, for a number of very substantial incentive payments to qualifying persons.

**Mr. Scott:** That is right.

**Senator Cook:** But nowhere does the act tell us what will trigger the payment of these incentive payments. That is left entirely to the regulations, as I understand it, because nowhere is "eligible cost" defined, or "eligible expenses" or "development expenses".

**Mr. Scott:** That is right.

**Senator Cook:** You are writing a complete blank cheque for incentive payments to certain qualifying persons—I agree there is the limitation—but once these persons qualify there is nothing in this part to indicate to legislators what is going to trigger the incentive payment.

**Mr. Scott:** That is right. Perhaps another way of putting it is that there is nothing to indicate the against which the percentage will be applied. They are described here in very general terms, "eligible expenses," and the rest of them are in the regulations.

**Senator Cook:** And no limitations whatsoever on the regulations, as to how long any particular regulation will be in force or how it can be changed.

**Mr. Scott:** No.

**Senator Cook:** That is very interesting.

**Mr. Scott:** We have dealt with section 22. In section 23 to 30 we have the enforcement provisions. They contemplate withholding payment of the incentive in the event of a contravention under the act. They contemplate a recovery of improperly paid incentives, incentives paid on a mistake of fact, presumably. They contemplate offences for failure to comply with the requirements of the incentives. They contemplate that the acts of the officers of an applicant will be treated as the acts of the corporation, even if unauthorized, unless it can be shown that the corporation took all reasonable steps to ensure that the safeguards were in place to avoid unauthorized acts. It contemplates a limitation period of five years for prosecution for offences. It contemplates a refusal in or reduction of incentive payments for non-compliance.

**The Chairman:** Where section 24 says, "Where an incentive is made to a person," it must mean, "Where an incentive is paid to a person." That is what it must mean.

**Mr. Scott:** Would you like me to tell them? It looks as though you are right.

**The Chairman:** If you do not tell them, I will.

**Senator Lafond:** The French text says "versé," and that implies faith. It is "turned over," if you want a closer translation.

**The Chairman:** Of course they can say, "Where an incentive payment is made," or "Where an incentive is paid," one or the

[Traduction]

Nous avons déjà mentionné l'article 21 qui traite du pouvoir de réglementation du gouverneur en conseil.

**Le sénateur Cook:** Si je comprends bien la partie 1, certaines subventions très importantes sont versées aux personnes admissibles.

**M. Scott:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** Mais la loi ne mentionne nulle part ce qui peut déclencher le paiement de ces subventions. C'est entièrement laissé au règlement, si je comprends bien, parce que nulle part les termes suivants ne sont définis: «coût admissible», «frais admissibles», «frais de mise en valeur».

**M. Scott:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** Vous écrivez un chèque en blanc pour des paiements d'encouragement à certaines personnes admissibles—je reconnais qu'il y a là une restriction—mais une fois que ces personnes ont été reconnues admissibles, il n'y a rien dans cette partie qui indique aux législateurs ce qui déclenchera le paiement d'une subvention.

**M. Scott:** C'est exact. On pourrait aussi dire que rien n'indique à quel pourcentage correspondent les frais. On les décrit en termes très vagues: «frais admissibles» et le reste découle des règlements.

**Le sénateur Cook:** Et aucune restriction dans les règlements, quant à la période durant laquelle un règlement particulier sera en vigueur ni comment il peut être modifié.

**M. Scott:** Non.

**Le sénateur Cook:** C'est très intéressant.

**M. Scott:** Nous en avons fini avec l'article 22. Aux articles 23 à 30 se trouvent les dispositions relatives aux sanctions. Il y est question de refuser le paiement de la subvention en cas de non-conformité à la loi. On prévoit le recouvrement de subventions payées de façon abusive, de subventions payées incorrectement par suite, vraisemblablement, d'une erreur de fait. On tient compte des infractions dans des cas d'inobservation des conditions de la subvention. On y prévoit que les actes des mandataires d'un demandeur seront traités comme des actes de la sociétés, même s'ils ne sont pas autorisés, à moins qu'on puisse prouver que la société a pris toutes les mesures raisonnables permettant d'éviter des actes non autorisés. Ces articles prévoient une prescription de cinq ans concernant les poursuites pour infraction et le refus de verser les paiements d'encouragement ou les diminuer dans les cas d'inobservation.

**Le président:** Là où l'article 24 stipule: «Where an incentive is made to a person» cela doit signifier «Where an incentive is paid to a person». C'est sans doute ce qu'on veut dire.

**M. Scott:** Aimeriez-vous que je le leur dise? Il semble que vous ayez raison.

**Le président:** Si vous ne le faites pas, je m'en chargerais.

**Le sénateur Lafond:** Le texte français utilise le terme «verser». Si vous voulez une traduction plus rapprochée ce serait «turned over».

**Le président:** Évidemment, ils peuvent dire «Where an incentive payment is made» ou «Where an incentive is paid»,



[Text]

other, but not, "Where an incentive is made." That does not make sense.

**Mr. Scott:** That is right.

The thing to note about section 30 is that this is a provision under which the minister can refuse to make an incentive payment or reduce the incentive payment where the base of the entitlement has been inflated by improper information. It is the only section in Part I that I see where there is an opportunity for the applicant to be heard by the minister, where the minister is empowered to make a decision against the interests of the applicant; that is, where it is being alleged by the minister that there was an inflation of the data in order to attract a greater incentive. Before the minister eliminates the incentive or reduces it, the applicant must be given an opportunity to be heard.

**The Chairman:** There is the volume of work in respect of which the expenses are claimed.

**Mr. Scott:** Presumably.

**The Chairman:** That would not relate, would it, to the incentive rate? That would relate to the volume of expenses.

**Mr. Scott:** The wording is that where a person "has done any act or thing that increases improperly, unduly or artificially the amount of the incentive." That presumably would cover any information that was given to the minister that had the effect of triggering an incentive payment at a particular level.

**The Chairman:** What is the incentive rate based on? The volume of work?

**Mr. Scott:** No. The rate is based on ownership. The other aspect of the equation is the eligible expense. Someone might be alleged to have secured a certificate of ownership which was inflated by false information, or someone might be alleged to have tendered an expense as being eligible which was not eligible.

**Senator Cook:** Padded his accounts.

**Mr. Scott:** Right. Either way, the effect would be that the incentive would be greater than it should have been.

**The Chairman:** At what stage is the qualification made or the material furnished as a result of which you get a certificate of ownership?

**Mr. Scott:** That is the first step.

**The Chairman:** But at that stage you would not necessarily have done any work.

**Mr. Scott:** No, that is correct.

**The Chairman:** If you have not done any work, you have not any expense.

**Mr. Scott:** That is correct, and thus you have no incentive payment. However, suppose you make an application for an incentive payment based on what you allege are eligible expenses and after the incentive has been set it turns out that the expenses were not eligible under the regulations, and you presumably deliberately inflated it—

[Traduction]

l'un ou l'autre mais pas «Where an incentive is made». Cela ne signifie rien.

**M. Scott:** C'est exact.

Ce qu'il faut remarquer au sujet de l'article 30 c'est qu'il s'agit d'une disposition aux termes de laquelle le ministre peut refuser de verser une subvention ou décider de réduire le montant de la subvention lorsque la base de l'admissibilité a été augmentée sur de faux renseignements. C'est, à mon avis, le seul article de la partie I où le demandeur a la possibilité de se faire entendre par le ministre et où le ministre a le pouvoir de prendre une décision contre les intérêts du demandeur; c'est-à-dire, où le ministre pense qu'il y a eu un gonflement des données pour obtenir une subvention plus élevée. Avant que le ministre supprime la subvention ou la diminue, le demandeur doit avoir la possibilité de se faire entendre.

**Le président:** Il y a le volume de travail selon lequel les frais sont réclamés.

**M. Scott:** Vraisemblablement.

**Le président:** Cela ne se rapporte pas, n'est-ce pas, au taux de la subvention, mais au volume des frais?

**M. Scott:** Le libellé se lit ainsi «Un demandeur a fait certains actes et opérations qui ont entraîné une augmentation abusive ou artificielle des montants de la subvention». Cela couvre probablement toute information qui a été donnée au ministre et qui a eu l'effet de déclencher un paiement de subvention à un certain niveau.

**Le président:** Sur quoi le taux de subvention se fonde-t-il? Le volume de travail?

**M. Scott:** Non. Le taux est basé sur la participation. Un autre aspect de l'équation concerne les frais admissibles. Un demandeur peut être accusé de s'être procuré un certificat de propriété gonflé par de fausses informations ou peut être accusé d'avoir présenté des frais comme étant admissibles alors qu'ils ne l'étaient pas.

**Le sénateur Cook:** De gonfler ses comptes.

**M. Scott:** C'est exact. D'une façon ou de l'autre, la conséquence serait que la subvention serait plus élevée qu'elle n'aurait dû être.

**Le président:** A quelle étape l'admissibilité est-elle déterminée ou la documentation fournie, qui permette d'obtenir un certificat de propriété?

**M. Scott:** C'est la première étape.

**Le président:** Mais à cette étape vous n'avez pas nécessairement accompli le moindre travail.

**M. Scott:** Non, c'est exact.

**Le président:** Si vous n'avez accompli aucun travail, vous n'avez pas de frais.

**M. Scott:** C'est exact et alors vous n'obtenez pas de subvention. Cependant, imaginons que vous faites une demande de subvention en vous fondant sur ce que vous croyez être des frais admissibles et après que la subvention a été reçue, on se rend compte que les frais n'étaient pas admissibles en vertu des règlements et que vous les avez délibérément gonflés...

[Text]

**The Chairman:** The certificate of ownership qualifies me as Canadian-owned to be able to qualify for the incentive rate.

**Mr. Scott:** That is right.

**The Chairman:** Therefore, if I do work before that I have not a certificate of ownership to qualify myself for the incentive rate.

**Mr. Scott:** No, but presumably you could do work in 1981, if you look at section 10. You could have done work in 1981 and then get a control status certificate and have a Canadian ownership rate established by the minister, and *ex post facto* collect an incentive. But in your application for this certificate for a Canadian ownership rate you may have given information which caused the minister to set a rate that was unreasonably high.

**Senator Cook:** Your claim might be defective in two ways. In other words, you might have given false information to inflate the rate.

**Mr. Scott:** Right.

**Senator Cook:** And you may have given false information about the amount actually spent.

**Mr. Scott:** Correct.

**Senator Tremblay:** Am I right in understanding that it can apply to 1981 only for Canada lands?

**Mr. Scott:** Yes, that is right. Section 31 establishes the fund to the fiscal year ending March 31, 1983, at \$1.970 billion.

**Senator Cook:** Any clue where it comes from?

**Mr. Scott:** No, sir, but it is contemplated under the section that it is appropriated for the purposes of this part.

Section 32 contemplates circumstances in which a province shall be entitled to run an incentive program, essentially in the same terms as this, in lieu of this program. We are advised that the Province of Alberta in fact is running an incentive program in lieu of this program, and thus any applicant in the province of Alberta would be applying to the provincial government, and they have a system in place, although I am not certain what the state of the regulations is. The underlying philosophy and the criteria are basically the same, so section 32 contemplates that a province can administer this program.

**The Chairman:** You referred to Alberta. This authority to a province must be in relation to other than Canada lands.

**Mr. Scott:** That is right. We are talking about activities within a province. The funding of it is provincial funding. I apologize for my lack of detailed knowledge in this area, but I understand that the cost of these incentive payments which comes from the province is offset in a revenue-sharing way arising out of the agreement made last year. In other words, the agreement made last year contemplated that this could

[Traduction]

**Le président:** Le certificat de propriété fait état de ma participation canadienne et me rend admissible à une subvention.

**M. Scott:** C'est exact.

**Le président:** Par conséquent, si je fais des travaux auparavant, je n'ai pas de certificat de participation me rendant admissible à la subvention.

**M. Scott:** Non, mais vraisemblablement vous pourriez faire des travaux en 1981, si vous vous reportez à l'article 10. Vous auriez pu faire des travaux en 1981 et ensuite obtenir un certificat de contrôle et faire établir par le ministre un taux de participation canadienne et, par ce fait même, percevoir une subvention post facto. Mais dans votre demande de certificat de participation canadienne vous pouvez avoir donné des informations sur la base desquelles le ministre a établi un taux trop élevé.

**Le sénateur Cook:** Votre réclamation peut être défectueuse de deux façons. En d'autres termes, vous pourriez avoir donné de faux renseignements pour gonfler le taux.

**M. Scott:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** Et vous pourriez avoir donné des informations fausses au sujet du montant réellement dépensé.

**M. Scott:** C'est exact.

**Le sénateur Tremblay:** Ai-je raison de croire qu'on ne peut l'appliquer en 1981 que pour les Terres du Canada?

**M. Scott:** Oui, vous avez raison. L'article 31 établit le fonds à 1 970 milliard pour l'année financière se terminant le 31 mars 1983.

**Le sénateur Cook:** Pouvons-nous savoir d'où vient cet argent?

**M. Scott:** Non, mais, selon cet article, ces crédits sont accordés pour les buts décrits dans cette partie.

L'article 32 examine les circonstances dans lesquelles une province sera autorisée à conduire un programme de subventions, essentiellement dans les mêmes conditions que celui-ci, au lieu du présent programme. On nous a informés que l'Alberta organise en fait un programme d'encouragement au lieu du présent programme et que tout demandeur de l'Alberta s'adressera au gouvernement provincial qui a organisé un système; toutefois, je ne suis pas certain des conditions des règlements. Les principes et les critères à la base de ce programme sont fondamentalement les mêmes; ainsi l'article 32 prévoit que la province peut administrer ce programme.

**Le président:** Vous parlez de l'Alberta. Cette autorité accordée à une province doit concerner des terres autres que les Terres du Canada.

**M. Scott:** C'est exact. Nous parlons d'activités au sein d'une province. Le financement est provincial. Je m'excuse de mon manque de connaissances précises dans ce domaine, mais je crois que les subventions versées par la province sont compensées aux termes d'un programme à frais partagés, découlant de l'entente conclue l'année dernière. Ce qui veut dire que les dispositions de cette entente prévoyaient cette situation,



[Text]

happen, that a province would administer this program instead of the federal authority.

**Senator Molson:** This would give rise to a lower rate than the Canada lands rate.

**Mr. Scott:** As I understand it, the same rates that are set out here should apply in respect of a province-administered program.

**The Chairman:** Did I understand you to say that if the province has a program it could, if Canada wanted, also administer the Canada lands?

**Mr. Scott:** It does not say that here.

**Senator Molson:** Paragraphs (a) and (b) in sections 8 and 9 separate the Canada lands and lands in Canada other than Canada lands.

**Mr. Scott:** That is right.

**Senator Molson:** When the province steps in, it actually substitutes its authority for the federal government so that the rate applies as though they were Canada lands.

**Mr. Scott:** No. As I understand it, section 32 contemplates the province having its own program, but it would be limited to exploration activities within the province, so in Alberta you would have the province conducting this program within Alberta and the federal government conducting a parallel program in respect of the Canada lands.

**The Chairman:** There is a reference in this bill to the federal authority taking some action in relation to other than Canada lands.

**Mr. Scott:** Yes.

**The Chairman:** Does that mean they can interfere in the administration by the province to the extent of making any determination that there are certain payments to be made by Canada in respect of other than Canada lands?

**Mr. Scott:** It does. It contemplates that an applicant conducting exploration within the bounds of the province of Saskatchewan can apply to the federal government for incentive grants such as are set out here, and they will be paid. In the event that the federal government and the province agree, the province can establish its own program in lieu of the Canadian program in so far as exploration within the four corners of the province is concerned.

**Senator Cook:** Who funds it? What is the purpose of putting it in the act? The province can do that anyhow without it being in this act, unless there is some tie in, so that the federal government is bearing all or some part of the cost. Otherwise, what is it in the act for?

**Mr. Scott:** The way the federal government is sharing or bearing the cost, as I understand it, is by a reduction in their participation in energy-related revenues from the province under this agreement. I apologize for not having intimate knowledge of it, but we are advised that, in effect, if, as has

[Traduction]

c'est-à-dire que le programme soit administré par la province au lieu du gouvernement fédéral.

**Le sénateur Molson:** Ce qui pourrait entraîner un taux inférieur à celui qui s'applique aux terres du Canada.

**M. Scott:** Si je comprends bien, les taux fixés ici s'appliquent aussi à un programme régi par une province.

**Le président:** Avez-vous dit que si la province créait un programme, elle pourrait, après entente avec le gouvernement fédéral, l'appliquer aussi aux terres du Canada?

**M. Scott:** Il n'en est pas question ici.

**Le sénateur Molson:** Les alinéas a) et b) des articles 8 et 9 font une distinction entre les terres du Canada et celles qui sont situées au Canada qui ne sont pas des terres du Canada.

**M. Scott:** C'est exact.

**Le sénateur Molson:** Lorsque la province crée un programme, elle remplace le gouvernement fédéral dans l'exécution de ce programme, donc le taux s'applique comme s'il s'agissait de terres du Canada.

**M. Scott:** Non. Selon mon interprétation, l'article 32 prévoit qu'une province peut avoir son propre programme, qui se limiterait à l'exploration au sein de la province. Donc, en Alberta, la province administrerait ce programme en Alberta et le gouvernement fédéral administratif un programme parallèle concernant les terres du Canada.

**Le président:** On fait allusion dans le projet de loi au fait que le gouvernement fédéral peut prendre certaines mesures concernant des terres situées au Canada qui ne sont pas des terres du Canada.

**M. Scott:** Oui.

**Le président:** Cela signifie-t-il que le gouvernement fédéral peut intervenir dans un programme régi par la province en déterminant quelles seront les subventions versées par le Canada pour des terres situées au Canada qui ne sont pas des terres du Canada?

**M. Scott:** C'est exact. Ainsi, un demandeur qui procède à des travaux d'exploration dans les limites de la Saskatchewan peut demander des subventions au gouvernement fédéral selon les taux fixés ici, et celles-ci lui seront versées. Dans le cas d'une entente entre le gouvernement fédéral et la province, celle-ci peut créer son propre programme qui remplacera le programme fédéral, dans la mesure où les travaux d'exploration ont lieu dans les limites de la province.

**Le sénateur Cook:** Qui financera ce programme? Pourquoi le faire figurer dans la loi? La province peut le faire sans qu'il soit prévu dans la loi, à moins qu'il y ait certaines conditions, voulant que le gouvernement fédéral assume la totalité ou une certaine partie des frais. Autrement, pourquoi le mettre dans la loi?

**M. Scott:** Si je comprends bien, la participation du gouvernement fédéral au partage des frais, se fait par une diminution de sa participation aux revenus énergétiques de la province, selon cette entente. Je m'excuse de ne pas en connaître les détails, mais on nous a avisés qu'en fait, si, comme cela s'est



[Text]

happened, the Province of Alberta runs its own scheme, which must be similar to this and must be limited to explorations within the province, then it funds it, but the result is that revenue-sharing, in so far as energy-related activities in the province, is reduced in so far as Canada is concerned.

**Senator Cook:** If the act gives the federal government power to do something, should the act not also say what the result is going to be? Why put it in the act the say subject to approval, and then be silent on what the agreement does and what is the effect of it?

**The Chairman:** If the federal authority can deal with other than Canada lands in connection with establishing an incentive rate and, I suppose, also in connection with the recognition of eligible expenses, how is that related to sharing revenues? That is what I just cannot figure out. Are we missing something that may be contained in the federal-provincial agreements?

**Mr. Scott:** It is contained in those agreements. This is really a section which simply says that, notwithstanding the fact that the federal authority, by this legislation, will be conducting an incentive program, the Province is entitled, subject to entering into an agreement with the federal authority, to conduct the same or a similar program on its own initiative within the province. That, in effect, means that the province would be conducting the incentive program for its own activities, not the federal authority.

**The Chairman:** Yes, and in relation to other than Canada lands?

**Mr. Scott:** In relation to other than Canada lands, yes.

**Senator Cook:** Correct me if I am wrong, Mr. Chairman, but if this is purely within a province, what is the need for section 32, unless it affects the federal revenues or the federal position in some way which we are not told about?

**Mr. Scott:** I assume, firstly, and here I am speculating, that the object is to prevent competing incentive programs. As I understand it, if the federal government is offering these incentives to persons carrying on business in the province and is paying for them, the province will not assume the burden of the expense without some trade-offs. Why would it? The answer to that question is that there are trade-offs in the settlement agreement of last fall.

**Senator Cook:** I think we shall want to get more information from the department regarding section 32.

**Senator Molson:** I suppose it is also to prevent duplicate payments?

**Mr. Scott:** Yes.

**Senator Molson:** If the provincial law says it is an incentive and the federal law says it is an incentive, I suppose two incentives could be collected unless one is excluded.

**The Chairman:** Yes, but you will notice, Senator Molson, that in those circumstances it says that no incentives shall be made—that must mean “paid”—in respect of eligible costs or

[Traduction]

produit, l'Alberta exécute son propre programme qui doit être semblable au programme fédéral et se limiter à des travaux d'exploration dans la province, alors elle doit financer ce programme, mais la part fédérale sur les recettes énergétiques de la province sera réduite.

**Le sénateur Cook:** Si la loi confère un certain pouvoir au gouvernement fédéral, ne devrait-elle pas aussi prévoir ce qu'en seront les résultats? Pourquoi dire dans la loi: “Avec l'approbation du Gouverneur en conseil” et ne pas tenir compte des effets que cette entente peut avoir?

**Le président:** Si le gouvernement fédéral peut établir le taux des subventions pour des terres autres que des terres du Canada, ainsi que, je suppose, les frais admissibles, en quoi cela se rapporte-t-il au partage des revenus? C'est ce que je ne comprends pas. Y aurait-il des dispositions à cet égard dans les ententes fédérales-provinciales?

**M. Scott:** Oui il y en a. Il s'agit en réalité d'un article qui dit simplement que, étant donné le fait que le gouvernement fédéral, selon cette loi, établira un programme de subventions, la province a le droit, sous réserve de conclure une entente avec le gouvernement fédéral, de créer un programme semblable de sa propre initiative au sein de la province. Ce qui, en fait, signifie que la province peut exécuter un programme de subventions pour ses propres activités, et non le gouvernement fédéral.

**Le président:** Oui, et en ce qui concerne les terres autres que les terres du Canada?

**M. Scott:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** Corrigez-moi si je fais erreur, Monsieur le président, mais s'il s'agit d'un programme exclusif à la province, quel est le but de l'article 32, à moins qu'il ne s'agisse de revenus fédéraux ou de mesures fédérales dont nous ne sommes pas au courant?

**M. Scott:** Je suppose d'abord, et ce n'est qu'une hypothèse de ma part, que l'objet de cet article est d'éviter qu'il y ait des programmes de subventions concurrentiels. Je crois comprendre que si le gouvernement fédéral offre des subventions des entreprises de la province et en assume les frais, elle n'acceptera pas ces frais sans certaines compensations. Pourquoi le ferait-elle? La réponse à cette question est que des compensations étaient offertes dans l'entente conclue l'automne dernier.

**Le sénateur Cook:** Je suis d'avis qu'il nous faudrait plus de renseignements du ministère concernant l'article 32.

**Le sénateur Molson:** Je suppose qu'il s'agit aussi d'empêcher que les subventions soient versées deux fois?

**M. Scott:** Oui.

**Le sénateur Molson:** Si la loi provinciale prévoit une subvention et que la loi fédérale en prévoit une aussi, je suppose que les deux subventions pourraient être versées, à moins que l'une soit exclue.

**Le président:** Oui, mais vous remarquerez, sénateur Molson, que, dans ces conditions, la loi prévoit qu'aucune subvention fédérale ne sera versée pour les frais admissibles selon les lois

[Text]

expenses incurred in respect of laws in the province to which that program applies. They cannot get it twice.

**Senator Cook:** I understood Mr. Scott to tell us that this act only applies to Canada lands, however.

**Mr. Scott:** No, and I am sorry if I misled you. If you refer to section 7(a), for example, you will see that it defines a percentage of expenses as an incentive for eligible costs or expenses incurred in respect of Canada lands; if you drop down to (b), it deals with eligible costs or expenses incurred in respect of lands in Canada other than Canada lands.

**Senator Cook:** That is the same in section 8, too?

**Mr. Scott:** Yes. The last section is section 33, which we have already spoken of. This empowers the Governor in Council to change the percentages in sections 7, 8 and 9, referring to the percentage of eligible expenses for payment purposes, as set out there. In subsection 2, it is contemplated that those changes will not have effect unless and until there has been a publication in the *Canada Gazette* for a period of a year. Therefore, there is a year's lead time. That represents Part I.

Part II is the Canadian Ownership and Control Determination Act, which is found at page 16. Mr. Chairman, I have drawn two diagrams which I would like to circulate among the members of the committee.

**Senator Tremblay:** May I ask a question about the applicant? Is there any provision which would prevent a crown company owned by a province, for example, from applying?

**Mr. Scott:** I do not have the precise reference, senator, but in fact that is contemplated, because the ultimate test by which to determine who is an applicant is: an institution, government, corporate person or person that qualifies under FIRA. FIRA contemplates a negative test. Non-eligibility is defined, essentially, as foreign corporations, foreign governments, and so forth, so domestic government agencies could apply.

What I have circulated, honourable senators, are two pieces of paper which constitute my attempt to set out, in visual form, two definitions in this bill which are quite difficult to understand. I believe that I have a general appreciation of them, but you may hear that there is some concern about the applicability of these definitions. Simply putting those aside for the moment, I will speak briefly about Part II, the Canadian Ownership and Control Determination Act.

If you look at page 16 of the bill, it starts off with definitions, which run over the next three pages. If one could digest all of the definitions, that is really all there is to this bill. In other words, the rest of it falls into place quite easily.

The first thing to remember is that, under this part of the bill—the Canadian Ownership and Control Determination Act—the minister is doing two things. First of all, he is determining Canadian control status. Therefore, in order to be an applicant, to get in the door, you have to have Canadian

[Traduction]

de la province où s'applique ce programme. Donc, il n'est pas possible d'obtenir la subvention deux fois.

**Le sénateur Cook:** J'ai cru comprendre selon ce qu'a dit M. Scott que la loi ne s'applique toutefois qu'aux terres du Canada.

**M. Scott:** Non, je regrette si je vous ai induit en erreur. Si vous vous reportez à l'alinéa 7a), par exemple, vous verrez que l'on précise que la subvention est d'un certain pourcentage des coûts ou frais admissibles liés à des terres du Canada; tandis que l'alinéa b) traite des coûts ou frais admissibles liés à des terres situées au Canada qui ne sont pas des terres du Canada.

**Le sénateur Cook:** C'est la même chose à l'article 8?

**M. Scott:** Oui. Le dernier article est l'article 33 dont nous avons déjà parlé, selon lequel le Gouverneur en conseil peut modifier les articles 7, 8 et 9 en faisant varier les pourcentages qui y figurent et qui s'appliquent aux frais admissibles. Au paragraphe 2, on prévoit que ces modifications ne prendront effet à moins d'avoir été publiées dans la *Gazette du Canada* au moins un an avant. Par conséquent, le délai est d'un an. Voilà pour la Partie I.

La Partie II de la Loi sur la détermination de la participation et du contrôle canadiens est à la page 16. Monsieur le président, j'ai préparé deux tableaux que j'aimerais distribuer aux membres du Comité.

**Le sénateur Tremblay:** Puis-je poser une question concernant le demandeur? Y a-t-il des dispositions qui empêcheraient une société de la Couronne appartenant à une province, par exemple, de présenter une demande?

**M. Scott:** Je ne peux vous donner ce renseignement précis, sénateur, mais en fait, on traite de cette question lorsque l'on détermine si le demandeur est une institution, un gouvernement, une société ou une personne admissible en vertu de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger. Cette loi constitue un test négatif. Ne sont pas admissibles en général les sociétés étrangères, les gouvernements étrangers, etc., donc les organismes gouvernementaux au Canada pourraient présenter une demande.

Le document que je vous ai distribué, honorables sénateurs, comprend deux parties dans lesquelles j'ai tenté d'expliquer deux définitions de ce projet de loi qui sont très difficiles à comprendre. Je les conçois d'une façon générale, mais il est possible que l'on exprime certaines préoccupations concernant leur applicabilité. Je les abandonne pour le moment, et je vais vous parler brièvement de la Partie II, la Loi sur la détermination de la participation et du contrôle canadiens.

Si vous regardez la page 16 du projet de loi vous y trouvez des définitions qui se poursuivent sur les trois pages suivantes. Si vous parveniez à les assimiler toutes, c'est à peu près en réalité tout ce qu'il y a dans ce projet de loi. En d'autres termes, le reste est facile à comprendre.

La première chose à se rappeler dans cette deuxième partie du projet de loi—Loi sur la détermination de la participation et du contrôle canadiens—le ministre a deux tâches. D'abord, il doit déterminer le niveau de contrôle canadien. Par conséquent, un demandeur, pour être admissible, doit être réputé



[Text]

control status. As we will see, that is determined basically by FIRA rules. Whoever is an eligible applicant under the FIRA rules is eligible here.

I might hand out, as well, a copy of an excerpt from the revised statutes, the FIRA rules. By way of general comment, before we come to the specifics, the FIRA rules contemplate non-eligible persons. The relevant section is section 3(1). On the sheet that I have handed you appears the original section 3(1) at the top. There then appears an amendment to subparagraph (a), which is at the bottom. That amendment was passed in 1978. There are further amendments in this bill relating to FIRA, but, using that sheet, you can basically see who can get control status under Part II of this legislation. It is anyone who is eligible, or, in the double negative sense, not non-eligible under the FIRA legislation.

**The Chairman:** Do you mean that, as part of the material in support of your application for a certificate of ownership, you have to meet the test of FIRA?

**Mr. Scott:** Yes, you have to start off by showing that you are Canadian controlled. If you can show that you are Canadian controlled, then that portion of the certificate which deals with control status is ticked positive. You are Canadian controlled. The minister then goes to the next analysis, which is the Canadian ownership rate. What is your rate of Canadian ownership, on the assumption that you are Canadian controlled?

I realize that I am repeating myself, but of course the rate goes back to Part I of this bill. It determines the incentive rate. Therefore, the minister decides control status on the basis of the FIRA rules. Then he has to decide what the rate is, and the rate can obviously be very complicated to determine, because of the levels of ownership—you can have a primary group of shareholders who are themselves held by a secondary group, etc. Also, the process of trying to determine, in the case of a corporation, a partnership, or a trust, what these levels of ownership are, so that you can actually determine what is called the total equity percentage, can be complicated, and these definitions are intended to provide a guide by which the minister will operate, and, inferentially, a guide by which you must operate, as an applicant, in satisfying the minister as to the ownership of the equity in your organization so that this control rate can be established.

**The Chairman:** There are amendments to the FIRA proposed in this bill, in Part II. Are they general? In other words, to whatever extent they may go as an extension of the earlier FIRA rules, this would be an amendment that would have general application to anything that comes before the FIRA.

**M. Scott:** Correct.

[Traduction]

sous contrôle canadien. Comme vous le verrez, il s'agit de respecter le règlement établi en vertu de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger. Quiconque est admissible en vertu de cette loi l'est aussi ici.

Je vais vous distribuer aussi une copie d'un extrait des statuts révisés, donnant les règlements de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger. De façon générale, avant d'aborder les détails, la Loi sur l'examen de l'investissement étranger traite des personnes non admissibles; il s'agit du paragraphe 3(1). Au haut de la page que je vous ai distribuée, vous trouverez le paragraphe original. Vous verrez ensuite une modification au sous-alinéa a) au bas de la page. Elle a été adoptée en 1978. Il y a d'autres modifications dans ce projet de loi qui se rapportent à la Loi sur l'examen de l'investissement étranger, mais ce document, indique également l'état de contrôle dont les conditions figurent à la partie II de cette loi; il s'agit de quiconque est admissible ou, pour employer une tournure négative, non admissible en vertu de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger.

**Le président:** Voulez-vous dire qu'en plus des documents à l'appui de votre demande de certificat, vous devez satisfaire aux conditions de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger?

**M. Scott:** Oui, il faut d'abord prouver qu'il y a contrôle canadien. Une fois cela démontré, on l'indique sur la partie du certificat réservée à cet effet. Le ministre procède alors à l'analyse suivante qui est celle du taux de participation canadienne. Il s'agit de déterminer quel est votre taux de participation canadienne, en supposant que vous êtes contrôlés par des Canadiens?

Je me rends compte que je me répète, mais il faut évidemment se reporter à la partie I du projet de loi, où figure le taux de subvention. Donc, le ministre détermine l'état de contrôle sur la base de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger. Il doit ensuite déterminer le taux, ce qui, évidemment, peut être très difficile, par suite des niveaux de participation—un premier groupe d'actionnaires peut être contrôlé par un deuxième groupe, etc. Dans le cas d'une corporation, d'une société en nom collectif ou d'une fiducie, il peut être également difficile de préciser les niveaux de participation, en vue de déterminer effectivement ce qu'on appelle le pourcentage de participation totale; ces définitions sont destinées à servir de guide au ministre, et à vous, par inférence, car vous devez vous y conformer, en tant que demandeur, pour fournir au ministre, sur la propriété de la participation dans votre organisation, les renseignements qui lui permettent d'établir le taux de contrôle.

**Le président:** Dans la partie II de ce projet de loi, des amendements sont proposés à la loi sur l'examen de l'investissement étranger. Ont-ils un caractère général? En d'autres termes, dans la mesure où ils constituent un prolongement des précédents règlements de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger, cela constituerait un amendement qui s'appliquerait de façon générale à tout ce qui serait assujéti à la Loi sur l'examen de l'investissement étranger.

**M. Scott:** C'est exact.



## [Text]

**The Chairman:** The reason I asked is that we have a problem in connection with the proposed amendments to the Canada Business Corporations—the bill here—and we will be hearing representation on those next Wednesday from the Canadian Life and Health Insurance Associations, dealing particularly with constrained shares. It is a general amendment to the Canada Business Corporations Act, which imports into the general amendment any applications that are available, for instance, to life companies in the life insurance bills or acts. There are limitations in connection with the type of shares, etc., that may be acquired in the portfolio of a life company, and the extent to which, depending on what classes of shares the life company may have in its portfolio, some of those shares may become constrained shares. If they do, under the provisions of the amendments, the Crown could move in and purchase the shares, or sell them. The life company would get the proceeds, of course, but their portfolio could be interfered with. This is the problem we are going to have to deal with, and that is why I was asking you this question. I am wondering whether anything is being put in here by way of amendment that, because it is of such general application, reaches further than is needed in order to deal with the problems in this bill.

**Mr. Scott:** Well, we are told, and we are operating with an appropriately inquiring curiosity to make sure we thoroughly understand it, that the reason for the FIRA amendments are twofold. The principal reason is a FIRA-related one—that is, independent of this bill—and that is that in the original section 3 of the FIRA rules, an obvious step was missed. In other words, for example, if you look at this sheet that has the FIRA sections on it, it says:

“non-eligible person” means

(a) an individual who is neither a Canadian citizen nor a landed immigrant within the meaning of the Immigration Act and includes . . .

(c) a corporation incorporated in Canada or elsewhere that is controlled in any manner that results in control in fact, whether directly through the ownership of shares or indirectly through a trust, a contract . . . Etc.

Now, apparently the FIRA rules have been interpreted so as to contemplate that when you are speaking of an individual you could be speaking of a holding company; so that you can have a holding company, a personal corporation that is Canadian-incorporated, and if you did not do an appropriate interpretation of the FIRA rules you could defeat the individual requirement, because the individual could be neither a Canadian citizen nor a landed immigrant, and he would then be insulated from the inquiry by a personal corporation. So when we get to look at the FIRA changes you will see that they have added the word “corporation” in there, and we are told that the purpose of that is principally to update the FIRA rules to place them in the context in which they are in fact administered on a day-to-day basis by FIRA, and also to make

## [Traduction]

**Le président:** Je pose la question parce que nous aurons un problème avec les amendements projetés à la Loi sur les corporations commerciales canadiennes—le présent projet de loi—et que nous entendrons mercredi prochain des représentants des Associations canadiennes des compagnies d'assurance de personnes, qui traiteront plus particulièrement des actions à participation restreinte. Il s'agit d'une modification générale à la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, qui incorpore à l'amendement général toutes les applications, celles, par exemple, qui s'adressent aux compagnies d'assurance-vie, dans les projets de loi ou lois concernant l'assurance-vie. Il y a des limites aux catégories et au nombre d'actions qu'une compagnie d'assurance-vie peut détenir dans son portefeuille. Certaines peuvent devenir des actions à participation restreinte. Dans ce cas, en vertu des dispositions des amendements, la Couronne peut intervenir et acheter les actions ou les vendre. Bien entendu, la compagnie d'assurance-vie en toucherait le profit, mais il est possible d'intervenir dans son portefeuille. Tel est le problème dont il nous faudra traiter et voilà pourquoi je pose cette question. Je me demande si, en raison de son application si générale, la modification n'excède pas la portée nécessaire pour traiter des problèmes de ce projet de loi.

**M. Scott:** On nous a dit, et nous demeurons curieux à ce sujet, de nous assurer que nous saisissons bien le double aspect des modifications à la Loi sur l'examen de l'investissement étranger. Le premier se rattache à la Loi sur l'examen de l'investissement étranger—c'est-à-dire, qu'indépendamment du présent projet de loi—et c'est ce que l'on trouve dans l'article 3 primitif des règlements de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger, on a manifestement laissé échapper une disposition. En d'autres termes, on peut lire, à la page où se trouve les articles de la loi sur l'examen de l'investissement étranger:

«personne non admissible» désigne

a) un particulier qui n'est ni un citoyen canadien ni un immigrant reçu au sens de la Loi sur l'immigration et comprend

c) une corporation constituée au Canada ou ailleurs qui est, d'une manière qui aboutit à un contrôle de fait, que ce soit directement par l'intermédiaire de la propriété de ses actions ou indirectement par l'intermédiaire d'une fiducie, d'un contrat . . . etc.

A l'heure actuelle, les règlements de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger ont été apparemment interprétés de façon à ce que, lorsqu'on parle d'un particulier, il peut s'agir d'une société de portefeuille. On peut donc avoir une société de portefeuille, une corporation personnelle constituée au Canada et, en l'absence d'une interprétation adéquate des règlements de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger, on pourrait aller à l'encontre de leurs exigences individuelles, étant donné que le particulier, n'étant ni citoyen canadien ni immigrant reçu, serait alors à l'abri d'une enquête effectuée par une corporation personnelle. Lorsqu'on examine les modifications apportées à la Loi sur l'examen de l'investisseur étranger, on constate qu'on y a ajouté le mot «corporation». On nous dit que cela vise principalement à mettre à jour les règlements de la

[Text]

them match these criteria in this bill, by which ownership is determined. That is essentially what has been done.

Could we now look at some of these definitions? If we can get through the definitions the rest of the bill is quite straightforward.

There are various analyses being made of shareholdings under this bill against which a Canadian ownership rate will be established, and the language that is used in the course of the bill includes, for example, "direct equity percentage." This is in clause 35, page 16. That is the first definition, and it is the easiest one. It says, basically, "with respect to formal equity, owned by a person in any particular person, and so on."

May I interrupt my trend of thought here by saying that perhaps better definitions to look at first would be those of "formal equity" and "informal equity."

Formal equity, without reading it all, basically, means shares, or a right to participate in a partnership or a beneficial position under a trust; but in the corporate sense, formal equity is shares.

Informal equity is something else, which gives you a beneficial interest but which is not expressed in shares; so looking at the definition of formal equity it says:

"formal equity" means,

(a) with respect to a corporation, any share of the corporation, other than a share excluded by the regulations, that is, or is deemed under the regulations to be, issued and outstanding—

The same criteria exist for a partnership, a trust, and any other person.

If you look at the definition of informal equity, which is the next one, you will see that it means:

—subject to the regulations, any interest or right to participate in or benefit from, either currently or in the future, other than by way of formal equity, the assets, revenues or business activities of another person;

**The Chairman:** You mean if you had a debt obligation?

**Mr. Scott:** A debt obligation.

This type of definition was contained in Bill C-64, the Uranium and Thorium Mining Review Act, and the example cited was that of a Canadian company all of the shares in which were owned by a Canadian or Canadians, but an Italian company owning the right to all the output of the mine at a significantly reduced price, so that in fact there was an ownership interest in the undertaking of the company that was not reflected in the shareholdings. That is what is contemplated by

[Traduction]

Loi sur l'examen de l'investissement étranger, afin de les placer dans un contexte où ils sont, en fait, administrés chaque jour, en vertu de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger, et également pour les faire concorder aux critères du présent projet de loi qui détermine la participation. Fondamentalement, c'est ce qui a été réalisé.

Pouvons-nous maintenant examiner quelques-unes de ces définitions? Si nous pouvons en terminer avec elles, le reste du projet de loi est très clair.

Dans le présent projet de loi, on a effectué diverses analyses de la possession d'actions, en fonction de laquelle sera établi le taux de participation canadien. Le langage utilisé dans le projet de loi comprend par exemple les termes «pourcentage de participation directe». On les trouve à l'article 35, page 17. C'est la première définition et la plus facile. Elle porte sur la participation ordinaire d'une personne dans la personne donnée, etc.

Peut-être pourrais-je m'arrêter ici pour préciser qu'il serait peut-être préférable d'examiner, en premier lieu, de meilleures définitions qui sont celles de la «participation ordinaire» et de la «participation non ordinaire».

Sans la lire dans sa totalité, la définition de «participation ordinaire» signifie, fondamentalement, les actions ou le droit de participer à une association ou une propriété effective, en vertu d'une fiducie. Toutefois, dans le sens de corporation, la participation ordinaire est constituée par des actions.

La «participation non ordinaire» est quelque chose d'autre: elle vous permet de bénéficier, mais elle n'est pas exprimée par des actions. La définition de la «participation ordinaire» précise:

«participation ordinaire» S'entend:

a) relativement à une société: de ses actions autres que celles qu'excluent les règlements, émises et en circulation ou qui sont réputées l'être en vertu des règlements;

Le même critère existe pour une association, une fiducie ou toute autre personne.

Si nous examinons la définition de «participation non ordinaire», qui vient à la suite, on constate qu'elle signifie:

Sous réserve des règlements, toute participation ou droit qui permet ou permettra de bénéficier, autrement que par une participation ordinaire, de l'actif, des revenus ou de l'exploitation commerciale d'une autre personne ou d'y participer.

**Le président:** Vous voulez dire: si vous avez une obligation de dette?

**M. Scott:** Oui.

Ce type de définition se trouvait dans le bill C-64, Loi concernant les mines d'uranium et de thorium. On citait l'exemple d'une société canadienne, dont toutes les actions appartenaient à un Canadien ou des Canadiens, mais où une société italienne avait droit à toute la production de la mine, à un prix notablement réduit, de sorte qu'il y avait, en fait, dans l'entreprise, un intérêt de participation qui n'était pas représenté dans les actions détenus par la société. C'est ce que l'on



## [Text]

informal equity, namely, a beneficial interest in the undertaking of the company that is more likely to be found in an agreement, and will not be found in the share register, in effect.

**The Chairman:** Well, such a right, it seems to me, would have to be put in the share certificate.

**Mr. Scott:** Well, it might. I cannot say that, Mr. Chairman. I do not know. But let us assume that there are participation rights. It seems to me that there could be many participation rights that would not have to be reflected in the share certificate. In any event, the point is that the object here is to get at the beneficial interests in the company: Where are they, who are they, and do they meet the FIRA rules?

**The Chairman:** The normal one might be a bond issue or a debenture issue, which is not a share.

**Mr. Scott:** That is correct. In any event, that is what informal equity is. So you have "formal", the obvious shares, and "informal", the less obvious. Then, going back to direct equity percentage again, on page 16, this is a definition of the percentage in the direct equity of the company, and it means with respect to formal equity—for example, shares owned by a person—in any particular person—for example, a corporation in (a) where the particular person does not have more than one class of formal shares, the percentage of the formal equity of the particular person that is owned by the person. That, basically, means where there is only one class of shares in the corporation, the direct equity percentage is determined by seeing what percentage of the share he has. If the company has more than one class of shares, then there is a percentage of the aggregate fair market value of this shares as expressed in terms of all the formal equity of the company. So a pro rate analysis is made, and that is to be found in subparagraph (b).

So direct equity percentage in a corporate sense is the shares that he owns, where there is only one class of shares, or the shares as they relate to all the other classes of shares, where there is more than one class of shares. That is direct equity percentage.

May we turn now to these charts? I drew up the charts in order to try to give a picture of what is happening when we are dealing with other than direct equity percentage. Direct equity percentage in theory is easy to determine. Indirect equity percentage is the first one to look at, and that is in the chart that is marked number 1 and circled in the top right-hand corner. The definition is on page 18. It is section 35, subparagraph 5. I have reproduced, on the left-hand side of the sheet marked number 1, the text of the definition. The sheet has three boxes, starting at the bottom with "applicant", then "first person", and then "other person". On the left is the text. So when we read the text, to determine how indirect equity

## [Traduction]

envisage dans la participation non ordinaire, à savoir une participation aux bénéfices de la société, qu'on est plus susceptible de trouver dans une convention et qu'on ne trouvera pas dans le registre de participation en vigueur.

**Le président:** Il me semble qu'un tel droit devrait être mentionné dans le certificat de participation.

**M. Scott:** Ce pourrait être le cas. Je ne peux pas préciser, monsieur le président, je n'en sais rien. Supposons toutefois qu'il y a des droits de participation. Bien des droits de participation qui pourraient, je crois, être exclus du certificat de participation. De toute manière, il s'agit ici d'obtenir les intérêts bénéficiaires dans la société: où sont-ils, que sont-ils et satisfont-ils aux règlements de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger?

**Le président:** Normalement, ce pourrait être une émission d'obligation, garanties ou non, qui ne sont pas des actions.

**M. Scott:** C'est exact. De toute manière, telle est la participation non ordinaire. Il y a donc la participation «ordinaire» avec les actions qui sont évidentes et la participation «non ordinaire» où elles le sont moins. Pour en revenir au pourcentage de participation directe de la page 17, il s'agit d'une définition du pourcentage de participation directe de la société, en ce qui concerne une participation ordinaire—par exemple des actions détenues par une personne—dans une personne donnée—par exemple, une corporation dans laquelle a (a) une personne donnée ne possède pas plus d'une catégorie d'actions ordinaires, le pourcentage de la participation ordinaire de la personne donnée qui est possédée par la personne. Fondamentalement, cela signifie que, lorsqu'il n'y a qu'une catégorie d'actions dans la corporation, le pourcentage de participation directe est déterminé en vérifiant le pourcentage des actions que possède la personne. Si la société possède plus d'une catégorie d'actions, il y a alors un pourcentage du total de la juste valeur marchande de ses actions qui est exprimé en termes de toute la participation ordinaire de la société. On procède donc à une analyse au prorata, ce qui est indiqué à l'alinéa (b).

En ce qui concerne une corporation, le pourcentage de participation directe est constitué par les actions qu'elle possède, lorsqu'il existe seulement une catégorie d'actions, ou les actions qui se rattachent à toutes les autres catégories d'actions, lorsqu'il y a plus d'une catégorie d'actions. Il s'agit là du pourcentage de participation directe.

Voyons maintenant ces diagrammes que j'ai établis pour vous donner une idée de ce qui se produit, lorsqu'il s'agit de pourcentages autres que le pourcentage de participation directe. En théorie, le pourcentage de participation directe est facile à déterminer. On doit tout d'abord examiner le pourcentage de participation indirecte qui, dans le diagramme, porte le numéro 1 et est encerclé à l'extrémité supérieure du coin droit. La définition se trouve à la page 18, article 35, paragraphe 5. J'ai reproduit du côté gauche de la feuille portant le numéro 1 le texte de la définition. La feuille comprend trois cases qui, en partant du bas, portent respectivement les dénominations suivantes «demandeur», «première personne» et «autre personne».



## [Text]

percentage is calculated, we are reading the text of the definition. It says:

## A person—

Which, for the purpose of this definition is called the first person, and you can see, from looking at the three boxes, that that is a person with primary interest in the applicant—that is the one with the zero. So we are talking about the prime level, a shareholder typically—a shareholder of the applicant. The applicant here, of course, is an applicant for a certificate showing the Canadian ownership rate. So:

## A person—

Called the first person:

shall calculate the indirect equity percentage, in respect of an applicant, of any other person . . .

If we stop at “any other person” you will see that it is the second level up:

having a direct equity percentage in the first person.

I shall stop there. It means that the first person, when he is reporting to the minister, shall decide the indirect equity percentage in the applicant of number 2 by multiplying the direct equity percentage of the other person—that is, number 2, which is 10 per cent—in the first person, number 1, by the aggregate of the percentages, each of which is the first person's direct equity percentage, or indirect equity percentage, in the applicant.

All that means is that the shareholder is calculating the indirect interest of number 2 in the applicant. It is up to him to do it. He is reporting this to the minister. What he is basically doing is multiplying 10 times 40, and the purpose is to calculate the indirect equity percentage of number 2 in the applicant. So if number 2 is an American, then it becomes important to determine what is indirect interest in the applicant is when striking the Canadian rate.

Before going to the next calculation, it is important to imagine, as is in the real world, that this number 2, this other person, may have a lot of other indirect interests in the applicant that are not reflected through this first person. In other words, the first person being the shareholder in the applicant, he is reporting on the persons who own him, in effect, and he may only be reporting on a fraction of the interests that number 2 may have in the applicant, because the applicant's interest in number 2 may come down outside. That is where we have the words “unmeasured, ignored”. In other words, all the number 1 first persons who are the shareholders of the applicant are reporting on their principals, their owners, and for the purpose of this report this is, we are told, the simplest way to make a report, to show the indirect equity percentage of persons in the applicant.

## [Traduction]

Le texte se trouve à gauche. Lorsque nous lisons le texte, pour déterminer la façon dont est calculé le pourcentage de participation indirecte, nous lisons donc le texte de la définition. Il précise:

## Une personne—

Qui, aux fins de la présente définition, est dénommée première personne. Comme vous pouvez le voir en regardant les trois cases, il s'agit là d'une personne à laquelle le demandeur est principalement intéressé—c'est celle avec le chiffre zéro. Nous sommes donc en train de parler du premier niveau, de l'actionnaire-type—d'un actionnaire du demandeur. Bien entendu, le demandeur est ici un demandeur d'un certificat qui indique le taux de participation canadienne. Donc:

## Une personne—

Appelée la première personne:

calcule le pourcentage de participation indirecte relativement à un demandeur, de toute autre personne . . .

Si nous nous arrêtons à «toute autre personne», l'on constate qu'il s'agit du deuxième niveau:

qui bénéficie d'un pourcentage de participation directe dans la première personne.

Je m'arrête là. Cela signifie que la première personne, lorsqu'elle fait rapport au Ministre, doit calculer le pourcentage de participation indirecte de la personne numéro 2 dans le demandeur, en multipliant le pourcentage de participation directe de l'autre personne—c'est-à-dire la personne numéro 2, qui est de 10p. 100—dans la première personne, la personne numéro 1, par la somme des pourcentages, dont chacun représente le pourcentage de participation directe ou indirecte que la première personne possède dans le demandeur.

Ce qui revient à dire que l'actionnaire calcule le pourcentage de participation indirecte de la personne numéro 2 dans le demandeur. Il n'en tient qu'à lui de le faire. Il en fait rapport au Ministre. En somme, multiplie 40 par 10, afin d'obtenir le pourcentage de participation indirecte de la personne numéro 2 dans le demandeur. Si la personne numéro 2 est américaine, il devient alors important de déterminer ce qu'est son pourcentage de participation indirecte, relativement au demandeur, lorsqu'on fixe le taux de participation canadienne.

Avant de passer au calcul suivant, il est important d'imaginer, si l'on tient compte de la réalité, que cette personne numéro 2, cette autre personne, peut posséder beaucoup d'autres intérêts indirects dans le demandeur et qui ne sont pas exprimés par l'intermédiaire de cette première personne. Autrement dit, la première personne ayant un pourcentage de participation dans le demandeur, fait rapport relativement aux personnes qui le possèdent, de fait, elle ne peut signaler qu'une partie des intérêts que la personne numéro 2 peut avoir dans le demandeur, parce que le pourcentage de participation de celui-ci, dans la personne numéro 2, peut être trop élevé. C'est là où nous utilisons les adjectifs «excessifs, méconnus». Autrement dit, toutes les premières personnes numéro 1, qui sont des actionnaires du demandeur, font rapport à l'égard de leurs propriétaires et, aux fins de ce rapport, c'est, nous a-t-on dit, la façon la plus simple de procéder, pour calculer le pourcentage

[Text]

If you look at the next document, which is called "Total Equity Percentage", it is an immensely complicated calculation, which took them a long time to explain to us. Essentially what is happening here is that the minister is saying: "For the first year of operation of this legislation, this is the test we are going to use; we are going to use the indirect equity percentage test. It is somewhat imperfect, because it does not catch all of the miniscule interests out to the side. Then, after a year, we are going to try the total equity percentage route, which is much more complicated; but if it is too complicated, we are going to stick with the indirect equity percentage." In other words, they are really saying "We don't know how much of a burden we are putting on applicants with this, and we won't know until we have tried. We know that both these definitions are in the Income Tax Act and they say they work. So they should work, but we are not going to impose it at the outset. We will start using the indirect equity test, and the total equity test is different."

Basically the difference is that in the indirect equity test, the process of calculating indirect equity is upwards. Because this person knows who his owners are, he is reporting, in effect, what the indirect interest of this person in the applicant is. The total equity percentage is working down. One has to sit down and think it through, and that is what makes it complicated. Again, on the left-hand side of the "total equity percentage" definition, is the language of the section. It says:

The total equity percentage of a person—

And the person is number 2. So we are determining what is the total equity percentage of number 2 in the applicant. I have written in "applicant" at the bottom, but it could be any particular person.

You can imagine that you could be doing this total equity percentage in company A to determine what the total equity percentage is in company B.

**The Chairman:** Let us identify that for that record.

**Mr. Scott:** I am speaking of the definition of "total equity percentage" under clause 35(4) which I have outlined graphically on a sheet marked "No. 2" in the top right-hand corner.

Here the determination is going downwards as opposed to upwards. What it says is this:

The total equity percentage of a person—

That is No. 2.

—in any particular person—

That is the Applicant for the purposes of this. So, we are determining what the total equity percentage of No. 2 is in the applicant.

—shall be obtained by calculating the aggregate of;

[Traduction]

de participation indirecte d'autres personnes dans le demandeur.

Le prochain document, intitulé «Pourcentage de participation totale», montre qu'il s'agit d'un calcul très compliqué, qu'ils ont mis beaucoup de temps à nous expliquer. En résumé, le ministre déclare: «Pour la première année d'application de cette loi, nous nous fonderons sur le critère suivant: le pourcentage de participation indirecte. Il est légèrement imparfait, car il ne tient pas compte de tous les minuscules intérêts. L'année suivante, nous essaierons d'appliquer le critère du pourcentage de participation totale, dont le calcul est beaucoup plus complexe. Si celui-ci se révélait trop compliqué, nous nous contenterions du calcul du pourcentage de participation indirecte. Bref, ils ignorent quel fardeau ils imposeront aux demandeurs et ils ne le connaîtront que lorsqu'ils auront appliqué les critères. Nous savons que ces deux définitions se trouvent dans la Loi de l'impôt sur le revenu et ils nous disent qu'elles conviennent ici. Elles devraient donc convenir, mais nous n'allons pas l'imposer au départ. Nous appliquerons d'abord le critère du pourcentage de participation indirecte, le pourcentage de participation totale étant différent.

La différence fondamentale réside en ce que, pour le pourcentage de participation indirecte, le processus de calcul de la participation indirecte est ascendant. Comme cette personne connaît ses propriétaires, elle signale quel est son pourcentage de participation indirecte dans le demandeur. Le calcul du pourcentage de participation totale est descendant. Il faut s'arrêter et penser, et c'est ce qui complique les choses. Une fois de plus, on trouve à gauche le libellé de la définition du «pourcentage à participation totale:

Le pourcentage de la participation totale d'une personne—

Il s'agit de la personne numéro 2. Nous déterminons donc le pourcentage de participation totale de la personne numéro 2 dans le demandeur. J'ai écrit «demandeur», au bas de la page, mais ce pourrait être une toute autre personne.

Vous pourriez, j'imagine calculer ce pourcentage de participation totale dans la société A, pour déterminer ce qu'il est dans la société B.

**Le président:** Précisons ce point, aux fins du compte rendu.

**M. Scott:** Je parle de la définition de «pourcentage de participation totale», qui se trouve au paragraphe 35(4), et que j'ai exprimée graphiquement sur la feuille portant le «n° 2», dans le coin supérieur droit.

Dans ce cas, la détermination est un processus plutôt ascendant que descendant. Voici ce que cela signifie:

Le pourcentage de la participation totale d'une personne—

C'est-à-dire la personne n° 2

—dans une personne donnée—

C'est-à-dire le demandeur, dans le cas présent. Nous déterminons donc le pourcentage de participation totale de la personne du n° 2 dans le demandeur.

—est le total obtenu en additionnant les pourcentages suivants:



## [Text]

(a) the persons—

The No. 2s.

—direct equity percentage in respect of the particular person—

Let us suppose that No. 2 has, first of all, issued shares of the applicant. The first thing to do is to calculate what percentage of the applicant No. 2. owns directly. We put that number, which is 10 per cent, to one side, and we calculate the aggregate of that 10 per cent and:

(b) the aggregate of the percentages each of which is the product obtained when the persons—

The No 2s.

total equity percentage in respect of any other person

That is No. 1, who is also a shareholder of the applicant.

(b) the aggregate of the percentages each of which is the product obtained when the persons total equity percentage in respect of any other person—

That is another 10 per cent. So, No. 2 owns 10 per cent of No. 1.

—is multiplied by that other persons—

The No. 1s.

—direct equity percentage in respect of the particular person.

So, you multiply No. 2's interest in No. 1, 10 per cent, times No. 1's interest in the applicant, 40 per cent, and the result is the total equity percentage of No. 2 in the applicant.

That is the way those definitions work. It may be suggested that these will be immensely difficult calculations to make in widely held corporations, although it must be understood that the definition in clause 35(4) of "total equity percentage", is in the Income Tax Act and has been for some time.

**The Chairman:** The objective is to determine the interest of a second or third person in the interest held by the one who appears to be the owner.

**Mr. Scott:** That is right.

**The Chairman:** If the owner, who appears as such, has a 10 per cent interest, and the second person has a 10 per cent interest in that owner's interest, then 10 per cent of 10 per cent would be 1 per cent.

**Mr. Scott:** Exactly. What it can be put quite simply by your Chairman, honourable senators, took me half an hour to explain. That is exactly what I have been trying to say.

To make this chart on total equity percentage meaningful, a group of boxes need be placed at the top level, and more boxes placed at the No. 1 level, so that they are all linked together.

## [Traduction]

a) le pourcentage de participation directe d'une personne...

La personne n° 2

... dans la personne donnée...

Supposons que la personne n° 2 a, tout d'abord, émis les actions du demandeur. Il faut d'abord calculer le pourcentage du demandeur détenue directement par la personne n° 2. Nous plaçons ce 10 p. 100 d'un côté et nous calculons la somme des pourcentages de ce 10 p. 100, et:

b) la somme des pourcentages dont chacun représente le produit obtenu en multipliant le pourcentage de participation totale d'une personne...

De la personne n° 2.

Dans toute autre personne...

C'est-à-dire la personne n° 1, qui est également l'actionnaire du demandeur.

b) la somme des pourcentages dont chacun représente le produit obtenu en multipliant le pourcentage de participation totale d'une personne dans toute autre personne...

C'est un autre 10 p. 100. De sorte que la personne n° 2 détient 10 p. 100 de la personne n° 1.

... est multiplié par ce que détient l'autre personne...

La personne n° 1.

... par le pourcentage de participation directe de cette autre personne dans la personne donnée.

Ainsi, on multiplie le pourcentage de participation de la personne n° 2 dans la personne n° 1, 10 p. 100, par le pourcentage de participation de la personne n° 1 dans le demandeur, 40 p. 100, et on obtient le pourcentage de participation totale de la personne numéro 2 dans le demandeur.

C'est ainsi que s'appliquent ces définitions. On peut dire que les calculs deviendront très compliqués, lorsqu'il s'agira de sociétés appartenant à plusieurs intérêts, mais cette définition du «pourcentage d'intérêt de participation» se trouve, depuis un certain temps déjà, au paragraphe 35(4), de la Loi de l'impôt sur le revenu.

**Le président:** On veut déterminer le pourcentage de participation d'une deuxième ou d'une troisième personne, dans les intérêts que détient la personne qui semble être le propriétaire.

**M. Scott:** C'est exact.

**Le président:** Si le pourcentage de participation du propriétaire, qui apparaît comme tel, est de 10 pour cent, et que la deuxième personne a une participation de 10 pour cent dans les intérêts du propriétaire, et que nous faisons le calcul, nous obtenons 1 pour cent.

**M. Scott:** Exactement. Ce que peut exprimer très simplement votre président, honorables sénateurs, il m'a fallu une demi-heure pour l'expliquer. C'est exactement ce que j'essayais de dire.

Pour que ce graphique sur le pourcentage de participation totale soit plus clair, il faut placer un groupe de cases au sommet et encore d'autres, au niveau du numéro 1, de manière



*[Text]*

What one then does is try to determine cumulatively what the net effect is in terms of the interest in the applicant, and when one gets the total equity percentage, as opposed to indirect equity percentage, one can also list them below. The applicant may be below, because what one does under this definition is to calculate the interest of any particular person, and that may be then calculated as an indirect interest under the earlier definition.

Those are the two definitions on page 18 of the bill for "Total equity percentage" and "indirect equity percentage."

**The Chairman:** That is the mystery of clause 35.

**Mr. Scott:** Yes, Mr. Chairman, that is the mystery of clause 35, and from there on, it is not that complicated. These determinations are the ones which, I understand, will be reviewable in the Federal Court under the proposed amendments.

**The Chairman:** Of course, they could have said simply that "determining the interest of the second person shall be whatever his percentage interest is in the interest of the first person".

**Mr. Scott:** That was discussed, and as I understand it, that is essentially it, except that one can get so many accumulated interests. For example, one person can have an interest in No. 1, and in the applicant, and then there might be three or four others who have an interest in No. 1 and the applicant, so what you have to have is a floating definition that can be applied to any tier of interest.

**The Chairman:** If there was another interest that had to be calculated that was also 10 per cent, one would have to take the net interest that is left after one calculated the one, which is 9 per cent, and then one would have to take 10 per cent of 9 per cent.

**Mr. Scott:** That is right.

**The Chairman:** So, the number of extensions depends on the numbers.

**Mr. Scott:** Correct.

**The Chairman:** You might end up with the explanation given by a teller to a gentleman who had an account which was overdrawn: "The interest done add up the principal."

**Mr. Scott:** Briefly going through the balance of the bill, honourable senators, clause 37 identifies those qualified to apply for a certificate, such certificate to establish ownership rate and control status. They are basically persons who are not non-eligible under FIRA, a Canadian corporation, a partnership constituted under the laws of a province, and so forth. So, the applicant must essentially be Canadian.

Clause 38 of the bill deals with Canadian ownership rate and control status determination. Clause 38(2) states:

*[Traduction]*

à les relier entre elles. On essaie ensuite de déterminer, de façon cumulative, quel est l'effet net sur la participation du demandeur, lorsqu'on obtient le pourcentage de participation totale, par rapport au pourcentage de participation indirecte, on peut également les énumérer au bas. Il se peut que le demandeur se retrouve au bas, parce qu'aux termes de cette définition, on calcule l'intérêt de toute personne donnée et qu'on peut ensuite le calculer comme un intérêt indirect, aux termes de la première définition.

Ce sont les deux définitions qui se trouvent à la page 18 du projet de loi, c'est-à-dire «pourcentage de participation totale» et «pourcentage de participation indirecte».

**Le président:** Voilà tout le mystère de l'article 35.

**M. Scott:** Oui, monsieur le président, c'est le mystère de l'article 35 et, par la suite, les choses se simplifient. Ces décisions pourront, si je comprends bien, être examinées par la Cour fédérale, en vertu des modifications proposées.

**Le président:** Naturellement, ils auraient pu dire simplement que le pourcentage de participation de la deuxième personne doit correspondre à son pourcentage de participation dans la première personne.»

**M. Scott:** On en a discuté et, si j'ai bien compris, il en est tout à fait ainsi, sauf qu'on pourrait alors avoir beaucoup d'intérêts accumulés. Par exemple, une personne peut avoir une participation dans la personne numéro 1 et dans le demandeur; il pourrait bien s'y trouver trois ou quatre autres personnes ayant une participation dans le numéro 1; il faudrait alors une définition souple, applicable à n'importe quel catégorie de participation.

**Le président:** S'il y avait un autre pourcentage à calculer et qu'il était également de 10 p. 100, il faudrait alors prendre le pourcentage net de participation qui reste après avoir calculé le premier, c'est-à-dire 9 p. 100, et calculer ensuite 10 p. 100 de 9 p. 100.

**M. Scott:** C'est exact.

**Le président:** Donc, le nombre d'augmentations dépend des pourcentages.

**M. Scott:** Exact.

**Le président:** Vous pourriez en arriver à l'explication donnée par un caissier au type dont le compte était à découvert: «L'intérêt a absorbé le capital.»

**M. Scott:** Pour traiter brièvement du reste du projet de loi, honorables sénateurs, l'article 37 identifie les personnes qui peuvent demander le certificat permettant de déterminer le taux de participation et l'état de contrôle canadien. Il s'agit, essentiellement, de personnes qui ne sont pas des personnes non admissibles aux termes des dispositions de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger, d'une société canadienne, d'une société de personnes constituée en vertu des lois d'une province et ainsi de suite. Ainsi, le demandeur doit être Canadien.

L'article 38 du projet de loi traite de la détermination du taux de participation canadienne et de l'état de contrôle canadien. Le paragraphe 38(2) stipule que:

## [Text]

—a person is Canadian controlled if that person is not a non-eligible person and is not Canadian controlled if that person is a non-eligible person.

That covers basically FIRA.

Clause 38(4) states:

Where the Minister designated to act as the Minister for the purposes of the *Foreign Investment Review Act* has reached the opinion . . . that a person is not a non-eligible person—

That is to say, “qualifies”, then that determination is enough for the minister, under this legislation, to issue the certificate with respect to control status.

**The Chairman:** Do you mean one can go directly to FIRA to settle that?

**Mr. Scott:** I think the intent is that if you already have a certificate under FIRA, then that certificate is satisfactory for all purposes.

**The Chairman:** But any person looking for a certificate of ownership to qualify under FIRA is not available to go to FIRA under this?

**Mr. Scott:** If one is looking for these incentive payments, then one is required to get a control status certificate from this ministry, in effect, but if you produce eligibility under FIRA, then one has the control status certificate automatically.

Clause 39 deals with the applications and the determination by the minister in terms of Canadian ownership rate and control status, the issuance of certificates, and so forth. Clause 40 deals with the minister securing supplementary information, if he requires it.

Clause 42 establishes that the effective period of the certificate is for 12 months. That clause, in part, states:

—for a period of twelve months from that date or for such longer period or periods, not exceeding twenty-four months from that date, as may be prescribed in respect of such classes of persons as are prescribed.

The minister has the power to extend that further, but not exceeding six months.

Clause 43 deals with the requirement to file an amended application where the situation has changed. In effect, where the certificate shows the holder to be Canadian controlled and he has ceased to be Canadian controlled, or the Canadian ownership rate has decreased in the circumstances therein set out, and there are penalties for failure to apply.

In clause 44 the minister has the power to re-determine the Canadian ownership rate or control status where a certificate has been issued that is no longer in effect; where the rate or the status differed from that stated in the certificate by reason of any of the circumstances set out in those clauses—that is, a change in ownership or control status.

## [Traduction]

—une personne est contrôlée par des Canadiens si elle n'est pas une personne non admissible et elle n'est pas contrôlée par des Canadiens si elle est une personne non admissible.

Voilà, en substance, la Loi sur l'examen des investissements étrangers.

Le paragraphe 38(4) stipule que:

Lorsque le ministre responsable de l'application de la *Loi sur l'examen de l'investissement étranger* est d'avis . . . qu'une personne n'est pas une personne non admissible—

C'est-à-dire «qu'elle a droit», cette détermination suffit au ministre, aux termes de cette loi, pour émettre le certificat en ce qui concerne l'état de contrôle.

**Le président:** Vous voulez dire qu'on peut s'adresser directement à la LEIE pour régler le problème?

**M. Scott:** Je crois que le but visé, c'est que si vous êtes déjà titulaire d'un certificat de la LEIE, le certificat sert alors à toutes les fins.

**Le président:** Mais quiconque demande un certificat de propriété pour être admissible aux termes de la LEIE ne peut soumettre une telle demande à cette dernière?

**M. Scott:** Si un requérant demande des subventions, il doit obtenir un certificat d'état de contrôle du Ministère, mais s'il est admissible aux termes de la LEIE, il obtient automatiquement le certificat d'état de contrôle.

L'article 39 porte sur les demandes et la détermination par le Ministre du taux de participation canadienne et de l'état de contrôle, la délivrance des certificats, et ainsi de suite. Quant à l'article 40, il traite des pouvoirs du Ministre qui peut obtenir des renseignements complémentaires, s'il l'exige.

L'article 42 stipule que la durée de validité du certificat est de 12 mois. En partie, son libellé est le suivant:

. . . pendant une période de 12 mois à compter de cette date ou pour toute période plus longue d'au plus vingt-quatre mois à compter de cette date, selon que le prévoient les règlements, dans le cas de certaines catégories de personnes prévues aux règlements.

Le Ministre est habilité à prolonger cette période, le maximum étant toutefois fixé à 6 mois.

L'article 43 fait état de l'obligation de présenter une nouvelle demande de certificat lorsque les choses ne sont plus les mêmes, notamment lorsque le certificat indique que le titulaire est contrôlé par des Canadiens et que celui-ci a cessé de l'être, ou que le taux de participation canadienne a diminué dans les circonstances prévues aux règlements ou que des pénalités sont prévues pour défaut de se conformer.

Aux termes de l'article 44, le Ministre a le pouvoir de déterminer de nouveau le taux de participation canadienne et l'état de contrôle canadien d'une personne titulaire d'un certificat périmé; lorsque le taux de participation canadienne et l'état de contrôle canadien étaient différents de ceux indiqués au certificat à cause d'une des circonstances visées aux alinéas prévus, c'est-à-dire lorsqu'il y a modification du taux de participation ou de l'état de contrôle.



**[Text]**

Clause 45 is a general section which authorizes the minister to mitigate an unjust result as appears from the marginal note. That is where the minister is of the opinion that, due to exceptional circumstances, the determination of the Canadian ownership rate of that person in accordance with this part would produce or has produced a result that is manifestly unjust to that person and he may, on his own initiative, remake the determination. I believe that has a great deal to do with these indirect equity interests where the minister concludes that, if the determination he has made is not fair to the applicant, he can make a redetermination.

Clause 46 and following are the administration provisions, and they are essentially the same as Part I, that is, you have to keep various stated records and submit to an audit. One of the things that is significant is that once the equity percentages are determined, in other words, in its application for a certificate an applicant discloses the equity percentages, those persons who are disclosed are subject to audit in order to determine, in effect, that the equity percentages are as stated. The reach here can go beyond the applicant. The applicant identifies, for example, its first tier or second tier of ownership. The minister in order to confirm that that, in fact, reflects the ownership situation can require those persons having an indirect interest or a direct interest, for that matter, to be subject to audit.

Clause 48 deals with that where it says that the applicant for a certificate shall provide consent in respect of any investor having a direct equity percentage in respect of the applicant of 1 per cent or more or a total equity percentage in respect of the applicant of 5 per cent or more. We are told that is designed to eliminate *de minimis* interest when you are talking about total equity percentages.

Clause 49 and following, which deal with disclosure of information, are the same. Clause 49 deals with privileged information when the privilege can be impinged upon by disclosures to the Minister of Finance or for criminal proceedings et cetera.

Clause 51 deals with evidentiary privilege.

Clause 52 outlines the circumstances, and, here again, the regulations are under study and they are immensely complex and may deal with the process for determining indirect equity percentage, formal equity, informal equity and total equity percentage et cetera.

Clause 53 under the Enforcement heading, deals with artificial transactions designed to presumably circumvent strict requirements for Canadian ownership as set out in the bill, and penalties for failure to comply.

Clause 56 deals with an offence by employees or agents, and clause 57 deals with officers.

Clause 58 deals with the limitation period of five years. Then are there are transitional provisions. Mr. Chairman, that is basically Part II.

**[Traduction]**

L'article 45, lui, est un article général qui autorise le Ministre à mitiger des conséquences injustes, comme en fait foi le titre abrégé. C'est-à-dire lorsque le Ministre est d'avis que, à cause de circonstances spéciales, la détermination du taux de participation canadienne de cette personne en conformité avec la présente partie produirait ou a produit des conséquences manifestement injustes envers cette personne, il peut de sa propre initiative refaire la détermination. Je crois qu'il est ici surtout question de ces taux de participation indirecte pour lesquels le Ministre décrète que, si la détermination qu'il a faite n'est pas juste pour le requérant, il peut alors décider de la refaire.

Quant à l'article 46 et aux suivants, ce sont des mesures administratives, essentiellement les mêmes que celles prévues à la Partie I, c'est-à-dire l'obligation de garder des dossiers et de les soumettre à la vérification. Une chose importante, toutefois, c'est que lorsque les pourcentages de participation sont déterminés, en d'autres termes, lorsque, dans sa demande de certificat, le requérant communique les pourcentages de participation, les personnes dont le nom est divulgué sont assujetties à une vérification afin de déterminer si les pourcentages de participation sont exacts. Et pour ce faire, il se peut que la vérification aille au-delà de la demande du requérant. Par exemple, le requérant établit son premier ou son second niveau de participation. Et pour confirmer ce taux de participation, le Ministre peut demander aux personnes qui ont une participation directe ou indirecte à cet égard de se soumettre à une vérification.

De son côté, l'article 48 précise que tout demandeur de certificat doit faire parvenir au Ministre le consentement de tout investisseur qui a au moins un pour cent de participation directe à l'égard du demandeur, ou au moins cinq pour cent de participation totale à l'égard du demandeur. On nous a dit que la présente disposition visait à éliminer les participations *minimales*.

L'article 49 et les suivants, qui portent sur la communication de renseignements, sont les mêmes. L'article 49 aborde les renseignements protégés lorsque le caractère de protection peut être menacé par la communication au Ministre des Finances ou pour des poursuites criminelles, etc.

L'article 51 statue sur les témoignages protégés.

Quant à l'article 52, il décrit les circonstances et les règlements à l'étude qui sont extrêmement complexes et qui peuvent porter sur la façon de déterminer la participation indirecte, la participation ordinaire, non ordinaire et la participation totale.

L'article 53, sous le titre «Application» porte sur les ententes factices conçues pour présumément contourner les exigences sévères de la propriété canadienne, établies dans le projet de loi, et les pénalités pour défaut de se conformer.

L'article 56 aborde la question des infractions commises par un employé ou un mandataire et l'article 57 porte sur les dirigeants de sociétés.

Quant à l'article 58, il stipule une période de prescription de cinq ans. Suivent alors les dispositions transitoires. Monsieur le président, voilà ce qui constitue la Partie II.



## [Text]

Part III deals, as we spoke of at the outset, with amendments to the Foreign Investment Review Act. The principal ones are in clause 61 which amends the definition of "non-eligible person" in subsection 3(1) to catch the intermediate corporate owner, and that is where the lines are underlined "or a corporation described in this paragraph." The others are tidying-up provisions in order to bring the provisions of the Foreign Investment Review Act into line with the way it is actually applied.

Mr. Chairman, that is all I have on Bill C-104. While the clauses are not as numerous, it is probably as tricky as any of them.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Scott. That leaves two bills that we will try to deal with tomorrow after we finish with the Independent Petroleum Association. You have a copy of their draft brief. Their reservation was that they would have a further brief that they would bring with them. The only difference may well turn out to be that the next brief will look more formal by having all the descriptions on the front of it as to who they are, et cetera. I think the draft brief that you have will be a good operating base. They have been before us before and they are good witnesses in that they are concise. We may have up to an hour, I would think, in the late morning to deal with the remaining two bills, that is, Bill C-107 and Bill C-108.

Next Wednesday and Thursday we will be dealing with the energy bills. As I said, we have two additional ones that are not part of the package. We will have a witness appearing before us on Wednesday from the Canadian Life and Insurance Association who will deal with amendments to the Canada Business Corporations Act. On Tuesday afternoon the meeting will be *in camera* consider a redraft of our first interim report on the budget tax changes.

The committee adjourned.

## [Traduction]

La Partie III, comme nous l'avons dit au début, porte sur les amendements à la Loi sur l'examen de l'investissement étranger. Les principaux amendements figurent à l'article 61 qui modifie la définition d'une «personne non admissible» au paragraphe 3(1) pour traquer l'exploitant intermédiaire; c'est là qu'on trouve le soulignement «ou une corporation visée par le présent alinéa». Les autres dispositions sont des dispositions exécutoires afin que les dispositions de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger soient conformes à l'application effective de la loi.

Monsieur le président, c'est tout en ce qui concerne le projet de loi C-104. Même s'il ne contient pas beaucoup de dispositions, il est probablement aussi enchevêtré que tout autre projet de loi.

**Le président:** Merci, monsieur Scott. Il reste donc deux projets de loi que nous allons essayer d'étudier demain une fois que nous aurons entendu les représentants de l'*Independent Petroleum Association*. Vous avez déjà un exemplaire de leur projet de mémoire. La seule réserve qu'ils ont exprimée, c'est qu'ils aimeraient présenter un autre mémoire. Et la seule différence, c'est que ce mémoire aura peut-être un format plus officiel en ce sens que la page frontispice comprendra peut-être toutes les descriptions qui s'imposent, etc. Je crois toutefois que le projet de mémoire que vous avez sera une bonne base de discussion. Les représentants de cette association ont déjà comparu devant notre Comité et ce sont de bons témoins parce qu'ils sont concis. Nous aurons peut-être une heure au maximum, je pense, en fin de matinée pour étudier les deux projets de loi qui restent, c'est-à-dire les projets de loi C-107 et C-108.

Mercredi et jeudi prochains nous aborderons la législation énergétique. Comme je l'ai déjà dit, nous avons deux autres projets de loi qui ne font pas partie du groupe prévu. Mercredi, nous entendrons un témoin représentant l'Association canadienne des compagnies d'assurance-vie qui nous entretiendra des modifications apportées à la Loi sur les corporations commerciales canadiennes. Le mardi après-midi, la séance se tiendra à huis clos pour étudier une nouvelle version de notre premier rapport provisoire sur les modifications fiscales contenues dans le budget.

La séance est levée.



*If undelivered return COVER ONLY to*  
Canadian Government Printing Office  
Supply and Services Canada,  
45 Sacre-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacre-Coeur,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Thursday, June 10, 1982

Le jeudi 10 juin 1982

Issue No. 99

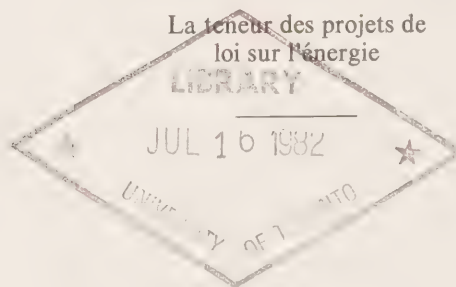
Fascicule n° 99

**Fourth Proceedings on:**

The subject-matters of  
the Energy Bills

**Quatrième fascicule concernant:**

La teneur des projets de  
loi sur l'énergie



WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	McIlraith
Buckwold	Molson
Charbonneau	Murray
Cook	*Perrault
*Flynn	Riel
Godfrey	Roblin
Hayden	Tremblay
Lafond	Walker—(19)
Lang	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	McIlraith
Buckwold	Molson
Charbonneau	Murray
Cook	*Perrault
*Flynn	Riel
Godfrey	Roblin
Hayden	Tremblay
Lafond	Walker—(19)
Lang	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, May 5, 1982:

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by the Honourable Senator Frith:

“That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and consider the Government of Canada’s National Energy Program and more particularly the subject-matter of the legislative proposals in relation thereto contained in Bills

C-101 An Act to amend the Petro-Canada Act;

C-102 An Act to amend the Department of Energy, Mines and Resources Act;

C-103 An Act to amend the Petroleum Administration Act and to enact provisions related thereto;

C-104 An Act respecting petroleum incentives and Canadian ownership and control determination and to amend the Foreign Investment Review Act;

C-105 An Act to amend the Canada Business Corporations Act; and

C-108 An Act to amend the National Energy Board Act (No. 3),

which Bills namely C-101 to C-105 and C-108 have been read a second time in the Commons and referred to the Standing Committee on Energy Legislation in advance of the said Bills coming before the Senate and any other matters relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 5 mai 1982:

L’honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l’honorable sénateur Frith,

«Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier le Programme énergétique national du gouvernement du Canada et plus particulièrement la teneur des mesures législatives pertinentes au Programme contenues dans les bills suivants:

C-101, Loi modifiant la Loi sur la Société Petro Canada;

C-102, Loi modifiant la Loi sur le ministère de l’Énergie, des Mines et des Ressources;

C-103, Loi modifiant la Loi sur l’administration du pétrole et édictant des dispositions se rattachant à cette loi;

C-104, Loi concernant l’encouragement du secteur pétrolier et la détermination de la participation et du contrôle canadiens et modifiant la Loi sur l’examen de l’investissement étranger;

C-105, Loi modifiant la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes; et

C-108, Loi modifiant la Loi sur l’Office national de l’Énergie (n° 3),

bills (C-101 à C-105 et C-108) qui ont été lus une deuxième fois à la Chambre des communes et déferés au Comité permanent de la législation énergétique, avant que ces bills et les questions s’y rattachant ne soient soumis au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 10, 1982  
(133)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

Subject-matters of the Energy Bills

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Charbonneau, Cook, Godfrey, Lewis, McIlraith, Molson, Tremblay and Walker. (9)

*Present, not of the Committee:* The Honourable Senators Bosa and Stollery. (2)

*In attendance:*

Mr. David W. Scott, Q.C., Counsel;

Mr. James I. Minnes, Counsel.

*Witnesses:*

*Independent Petroleum Association of Canada:*

Mr. J. S. Poyen, Manager, Economics;

Mr. J. E. Horler, Manager, Crude Oil Affairs;

Mr. J. D. Porter, Managing Director.

Following the opening statement, the Committee proceeded directly to the examination of the witnesses, assisted therein by Mr. Scott.

At 11:00 a.m. the Committee adjourned.

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 10 JUIN 1982  
(133)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier:

La teneur des projets de loi sur l'énergie.

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Charbonneau, Cook, Godfrey, Lewis, McIlraith, Molson, Tremblay et Walker. (9)

*Présents mais ne faisant pas partie du Comité:* Les honorables sénateurs Bosa et Stollery. (2)

*Aussi présents:*

M. David W. Scott, c.r., conseiller;

M. James I. Minnes, conseiller.

*Témoins:*

*L'Association pétrolière indépendante du Canada:*

M. J. S. Poyen, directeur, Économie;

M. J. E. Horler, directeur, Pétrole brut;

M. J. D. Porter, administrateur gérant.

Après la déclaration préliminaire, le Comité entreprend l'interrogation des témoins avec l'aide de M. Scott.

A 11 heures, le Comité suspend ses travaux.

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, June 10, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to study the subject-matter of energy bills.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we have before us this morning witnesses from the Independent Petroleum Association of Canada. Appearing on their behalf are: Mr. J. S. Poyen, Manager, Economics; Mr. J. E. Horler, Manager, Crude Oil Affairs and Mr. J. D. Porter, Managing Director. I understand Mr. Porter is going to make an opening statement.

I should mention that our time is limited this morning until 11.15. I mentioned that to Mr. Porter but I do not want him to curtail anything important. We will try to cover everything within the time limits and, if not, we will sit again.

**Mr. J. D. Porter, Managing Director, Independent Petroleum Association of Canada:** Thank you, Mr. Chairman. Honourable senators, it is a pleasure for IPAC to be with you this morning to discuss the National Energy Program, specifically, Bills C-101 through to Bill C-108 inclusive. Recognizing the limitations placed on your committee as to timing, IPAC believes this is an excellent opportunity to examine the impact of the National Energy Program and the associated legislation, in light of the current economic conditions in Canada today merely 19 months after the introduction of the October 28, 1980 budget, and then the National Energy Program: Update 1982, as announced by the minister about two weeks ago.

IPAC supports the three precepts of the National Energy Program as they relate to security of supply of crude oil, the opportunity for Canadians to participate in the oil and gas industry, and the fairness of petroleum pricing and revenue sharing.

As an association representing the oil and gas industry, unfortunately the results designed to be achieved through the National Energy Program are not being met. For example, figures recently released from Statistics Canada show that earnings amongst the oil and gas industry after tax—business during the first half of 1981—were half of what they were in the first half of 1980. Higher gasoline pump prices notwithstanding, most of the industry now has less revenue for exploration development than it had two years ago. This is at a time when high levels of investment are required not only in the energy field, but also in other significant sectors of the Canadian economy.

The linkage between the oil and gas industry and Canada's overall economic prosperity is very directly connected. For example, when a dollar is spent in Alberta for machinery and equipment, 71 cents flows to other provinces within the country and only 29 cents remains within the province of Alberta. I ask you to link those multipliers to an Alsands project of something in the order of \$14 billion, and a Cold Lake project

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 10 juin 1982

[Traduction]

Le Comité sénatorial des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier la question des projets de loi énergétiques.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nos témoins de ce matin représentent l'Association pétrolière indépendante du Canada. Ce sont MM. J. S. Poyen, gérant, Économie; J. E. Horler, gérant, Pétrole brut et J. D. Porter, directeur gérant. Je crois que M. Porter fera une déclaration d'ouverture.

Nous devons mettre fin à la séance à 11 h 15. Je l'ai dit à M. Porter, mais je ne voudrais pas qu'il omette quoi que ce soit d'important. Nous essaierons de couvrir tout notre programme en deçà du délai qui nous est imparti. Sinon, nous siégerons de nouveau.

**M. J. D. Porter, directeur gérant, Association pétrolière indépendante du Canada:** Merci, monsieur le président. Honorables sénateurs, l'APIC est heureuse de pouvoir discuter avec vous ce matin du Programme énergétique national et plus précisément des projets de loi C-101 à C-108 inclusivement. Sachant que votre temps est limité, l'APIC croit qu'il s'agit d'une excellente occasion d'examiner les répercussions du Programme énergétique national et des mesures législatives qui en découlent à la lumière de la conjoncture économique actuelle du Canada, 19 mois à peine après le budget du 28 octobre 1980, puis à la lumière de la Mise à jour de 1982 du Programme énergétique national annoncée par le ministre il y a deux semaines environ.

L'APIC appuie les trois principes du Programme énergétique national qui ont trait à la sécurité des approvisionnements de pétrole brut, à la possibilité pour les Canadiens de participer à l'industrie pétrolière et gazière, ainsi qu'à la justice de l'établissement des prix du pétrole et du partage des revenus.

Notre association, qui représente l'industrie pétrolière et gazière, estime malheureusement que l'on n'atteint pas les résultats visés par le Programme énergétique national. Par exemple, d'après des chiffres publiés récemment par Statistique Canada, les revenus nets après impôt de l'industrie pétrolière et gazière durant la première moitié de 1981 ont diminué de moitié par rapport à la même période de 1980. Malgré la hausse du prix de l'essence à la pompe, la majeure partie de l'industrie a maintenant moins de revenus à consacrer à l'exploration et à la mise en valeur qu'il y a deux ans. Cela se produit à un moment où non seulement le secteur énergétique, mais aussi d'autres secteurs importants de l'économie canadienne ont besoin d'investissements importants.

La prospérité économique globale du Canada est liée très directement à l'industrie pétrolière et gazière. Par exemple, lorsqu'on achète pour un dollar de machines et d'équipement en Alberta, les autres provinces en retirent 71 cents et 29 cents seulement demeurent en Alberta. Établissez un lien entre ces facteurs de multiplication et le projet Alsands de l'ordre de \$14 milliards et le projet Cold Lake de \$13 milliards, qui ont

*[Text]*

of \$13 billion, both of which have been shelved, but in respect to our industry we will annually spend approximately \$6 billion to \$10 billion on conventional oil and gas exploration in Canada. When you see what that means as a multiplier to the Canadian economy, it is a very significant factor. As I said, the industry is in a downturn and not doing the job we would like it to do to generate additional oil and gas supplies for use within this country.

I should like to make some comments about the self-sufficiency aspect. As you know, we are not self-sufficient in crude oil. Today, Canadians consume about 1.8 million barrels of oil daily, and we have an existing productive capacity in the order of 1.5 million to 1.7 million barrels per day, leaving a shortfall of approximately 300,000 barrels per day. Our concern—and it relates to Bill C-103—is that one of the causes of the shortfall is that not only are we not able to retain enough money for reinvestment in exploration development, but also, we are in a position where the import compensation program, which is inflexible as to pricing, causes Canadians to import crude oil, for example, exporting jobs and dollars when, in fact, we have that capability of being able to develop our resources given the appropriate investment climate. The import compensation program provides a subsidy to those refiners who purchase offshore crude oil supplies.

I should like to give you an example, and perhaps Mr. Horler will correct me if my figures are wrong. We have a situation with Mexican crude oil that can be imported into Canada and laid down at a cost of something in the order of Canadian \$20 to \$22 a barrel net after payment of a \$17 dollar a barrel import compensation program. On the other hand, in southwestern Alberta and Saskatchewan, we are shutting in about 350,000 barrels a day of potential Canadian production because the cost of laying that crude into Montreal, including transportation costs, gives the crude from Mexico an advantage of perhaps \$9 a barrel. In other words, the subsidy is providing a financial incentive to the refiners to shut down domestic crude, import offshore crude and make a profit while doing so. I have no objections to profit, but I do have a great deal of concern when certain sectors of the government tell me that the National Energy Program is working very well, and that we are going to be in a position of crude oil self-sufficiency by 1990. I do not believe that. If anybody tells you that, you should question them very carefully.

I should like to move ahead in my statement here and turn to the National Energy Program: Update 1982, which raises some concerns in the association consistent with what I said earlier. For example, one of the areas that IPAC has fought long and hard, and somewhat successfully, for is the right of an individual Canadian investor to have the same tax write-offs for investment purposes when he acquires an interest in Canadian oil and gas production, properties and exploration activities, as well. For example, the expansion of the principal business test to give the individual Canadian the same opportunity to write off essentially the same expenses as an oil company does is something the government introduced and we

*[Traduction]*

tous deux été interrompus. Pour ce qui est cependant de notre industrie, nous consacrerons de \$6 à \$10 milliards environ à l'exploration pétrolière et gazière classique au Canada. Lorsque vous voyez ce que cela signifie comme locomotive pour l'économie canadienne, c'est un aspect très important. Comme je l'ai dit, l'industrie est en récession et ne fait pas ce que nous voudrions la voir faire pour produire des approvisionnements supplémentaires de pétrole et de gaz destinés à la consommation domestique.

J'aimerais faire quelques observations au sujet de l'autosuffisance. Comme vous le savez, nous ne sommes pas autosuffisants en ce qui concerne le pétrole brut. À l'heure actuelle, les Canadiens consomment environ 1.8 million de barils de pétrole par jour et notre capacité de production actuelle est de 1.5 à 1.7 million de barils par jour, ce qui représente une pénurie d'environ 300,000 barils par jour. Ce qui nous inquiète—et cela a trait au projet de loi C-103—c'est que cette pénurie est due non seulement au fait que nous ne pouvons conserver suffisamment de fonds pour les réinvestir dans l'exploration et le mise en valeur, mais aussi à celui que nous nous trouvons dans une position où le programme d'indemnisation des importations, dont les prix sont inflexibles, oblige les Canadiens à importer du pétrole brut, par exemple, et à exporter des emplois et des dollars alors qu'en fait nous possédons les capacités nécessaires pour aménager nos propres ressources si la conjoncture des investissements est favorable. Le programme d'indemnisation des importations subventionne les raffineurs qui achètent leur pétrole à l'étranger.

J'aimerais vous citer un exemple et M. Horler pourra me corriger si je me trompe. Nous pouvons importer du brut mexicain qui coûte de \$20 à \$22 canadiens le baril net après paiement d'une redevance d'indemnisation des importations de \$17 le baril. Par ailleurs, dans le sud-ouest de l'Alberta et en Saskatchewan, nous n'utilisons pas une capacité de production canadienne possible d'environ 350,000 barils par jour parce que le coût de ce pétrole rendu à Montréal, y compris les coûts de transport, avantage le brut mexicain d'environ \$9 le baril. Autrement dit, les subventions constituent un stimulant financier qui encourage les raffineurs à ne pas utiliser le brut domestique et à importer du brut de l'étranger tout en faisant un profit. Je n'ai rien contre les profits, mais lorsque j'entends certains secteurs du gouvernement me dire que le Programme énergétique national va bien et que nous serons autosuffisants en 1990 pour ce qui est du pétrole brut, cela m'inquiète beaucoup, car je n'y crois pas. Vous devriez interroger à fond quiconque fait une telle observation.

J'aimerais maintenant passer au Programme énergétique national: Mise à jour de 1982 qui soulève dans notre association quelques inquiétudes qui concordent avec ce que j'ai dit plus tôt. Par exemple, un aspect au sujet duquel l'APIC a livré une lutte longue et ardue, et quelque peu heureuse, c'est le droit de l'investisseur canadien privé de bénéficier des mêmes avantages fiscaux aux fins de l'investissement lorsqu'il acquiert une participation dans la production, l'exploration et des biens pétroliers et gaziers. Par exemple, l'examen relatif à l'expansion de l'entreprise principale afin de donner aux Canadiens la même occasion de déduire essentiellement les mêmes dépenses qu'une compagnie pétrolière a été mise en œuvre par le



*[Text]*

are very delighted with, back in 1975. I will quote from the minister's statement as it relates to the NEP update:

The small producers' PGRT exemption provides "an annual credit up to \$250,000 against the PGRT liability of corporations, on their production revenue" (as determined under Division 1 of the Petroleum and Gas Revenue Tax Act) will be available.

Unfortunately, it is for corporations and it should be for individuals as well, because under the expansion of the principal business test, Canadian investors have invested in Canadian oil and gas drilling funds, production, properties et cetera, and now they are being denied by this exemption applying solely to corporations when really that should be extended to include Canadians who have previously acquired drilling funds.

In respect to certain of the bills, we have attached our comments related thereto. I will just summarize those very briefly.

With respect to Bill C-101, we think that Petro-Canada should be treated like any other Canadian corporation and not have any further special benefits. In other words, if the industry is to be regulated by the Combines Investigation Act, then certainly Petro-Canada, as a part of that industry, should also be regulated to the extent needed under the Combines Investigation Act.

There are some very difficult circumstances in Bill C-103. I am referring, particularly, to matters related to petroleum compensation. I have alluded to the fact that with the passage of this bill, with particular reference to the compensation payment, we will encourage refiners to buy offshore crude, because of the subsidy, and shut-in Canadian production.

Mr. Chairman, I believe you mentioned that you had had a thorough run-down on Bill C-104 yesterday, so I will not delay your meeting with any further comments on that bill.

**Senator Cook:** Have you any adverse comments to make on it?

**Mr. Porter:** Yes, sir. Perhaps Mr. Poyen would like to discuss Bill C-104.

**Mr. J. S. Poyen, Manager, Economics, Independent Petroleum Association of Canada:** In our appendix, we have included a detailed outline of Bill C-104 with reference to the areas that particularly concern this association. Our particular concerns centre on information disclosure, discretion of the minister, and certain aspects related to that discretion within the bill.

Clause 18 of the bill deals with the question of disclosure and provides that the information gathered under this act can be distributed far and wide.

Discretion is also mentioned in clauses 21 and 24. Under clause 24 there is an area called the control circle which is mentioned in section 44 of the regulations, and which I can discuss in more detail if you wish.

*[Traduction]*

gouvernement en 1975 et nous en sommes très heureux. En ce qui concerne la mise à jour du PEN, le ministre disait que:

Dans le cadre de l'exemption de la TRPG accordée aux petits producteurs, on offrira à ceux-ci «un crédit annuel maximum de \$250,000 sur la taxe sur les recettes pétrolières et gazières que devront payer les sociétés» (telles que déterminées en vertu de la Division 1 de la Loi sur la taxe sur les recettes pétrolières et gazières).

Cette exemption s'adresse malheureusement aux sociétés alors que les particuliers devraient pouvoir en bénéficier eux aussi parce qu'en vertu de l'examen relatif à l'expansion de l'entreprise principale, des investisseurs canadiens ont investi dans des fonds canadiens de forage pétrolier et gazier, des installations de production, des biens et ainsi de suite. On leur refuse maintenant cette exemption en l'accordant uniquement aux sociétés, alors qu'elle devrait en réalité être accessible aux Canadiens qui ont déjà acquis des fonds de forage.

Nous avons joint à notre déclaration nos observations sur certains des projets de loi. Je vais tout simplement vous les résumer très brièvement.

En ce qui concerne le projet de loi C-101, nous estimons que Petro-Canada devrait être traitée comme toute autre société canadienne et ne pas bénéficier d'avantages spéciaux supplémentaires. Autrement dit, si l'industrie doit être assujettie à la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, il ne fait alors aucun doute que Petro-Canada, qui fait partie de cette industrie, devrait l'être elle aussi.

Le projet de loi C-103 comporte certains aspects difficiles et je pense particulièrement aux redevances d'indemnisation pétrolière. J'ai fait allusion au fait que l'adoption de ce projet de loi, particulièrement en ce qui a trait aux paiements d'indemnisation, encouragera les raffineurs à acheter du pétrole à l'étranger, à cause des subventions, et à ne pas utiliser la production canadienne.

Monsieur le président, je crois que vous avez dit que vous avez procédé à une étude approfondie du projet de loi C-104 hier et je ne retarderai donc pas vos travaux en ajoutant d'autres commentaires à ce sujet.

**Le sénateur Cook:** Avez-vous des observations négatives?

**M. Porter:** En effet, monsieur. Monsieur Poyen aimerait peut-être parler du projet de loi C-104.

**M. J. S. Poyen, gérant, Économie, Association pétrolière indépendante du Canada:** Nous avons joint à notre appendice un exposé détaillé sur le projet de loi C-104 et sur les aspects qui inquiètent particulièrement notre association, soit la divulgation de renseignements, le pouvoir discrétionnaire du ministre et certains aspects du projet de loi liés à ce pouvoir discrétionnaire.

L'article 18 traite de la divulgation et stipule que les renseignements réunis en vertu de cette loi peuvent être diffusés au grand public.

Il est aussi question de pouvoir discrétionnaire aux articles 21 et 24. Celui-ci prévoit ce qu'on appelle le cercle de contrôle dont il est question à l'article 44 du règlement. Je pourrai en parler plus en détail si vous le voulez.



*[Text]*

There are no appeal provisions in the bill.

The Canadian ownership account portions are paralleled in the same way with power in the minister to distribute information at his discretion.

The retroactive provision under section 48(3) again provides that retroactive action can be taken by the minister at his discretion. That can adversely affect a project that had proceeded at one point.

We are suggesting that there are problems in this bill that affect the normal business transaction of an enterprise rather than special favours for any one particular industry.

I can be much more specific in relation to any specific questions. Perhaps I should leave it at that at this point.

**Mr. Porter:** We recognize the original intention of section 44 but, upon receipt of legal advice, we find that the direction of this regulation, as written, has much wider applications and, as such, directly affects other practices that are common to the industry. I am referring specifically to farm-outs with convertible overrides, and I am referring to joint operating agreements with rights of first refusal. In these cases the provisions of section 44 discriminate against Canadian participants, both corporate and individual. Non-eligible foreign corporations, who presently hold vast natural resource leases—vast in number and acreage—and who have the technical expertise to develop these properties, are inadvertently put at an advantage relative to the Canadian investor.

**Senator McIlraith:** Are you referring to section 44 of the regulations or clause 44 of the bill?

**Mr. Poyen:** I am referring to section 44 of the regulations, which is called the control circle. It applies to clause 24 of the bill itself.

**Senator Cook:** Apart from the fact that the act empowers the minister to do numerous things, is it not the case that the regulations are very much more important than the act?

**Mr. Poyen:** In this particular instance the regulations are critical to the minister's discretion.

I do not mean to introduce levity, but the legal counsel that I had discussions with on this said that it is very much like doing surgery with a meat cleaver instead of a scalpel. There was a certain type of transaction that the CORE people were trying to avoid, that being where the ownership after a farm-out was referred back to the foreign corporation at some point after the work was completed. A particular drilling fund was developed two years ago, and they tried to plug the leakage or the loophole in that particular drilling fund. That was the intent of the control circle.

However, by doing it the way they have, they have covered a wider application of standard or normal industry practices.

**Mr. Porter:** The larger companies can afford to carry a "bank," if you like, of mineral leases in their inventory. By and

*[Traduction]*

Le projet de loi ne comporte aucune disposition d'appel.

On établit le même parallèle en ce qui concerne les parts du compte de participation canadienne et le ministre a le même pouvoir discrétionnaire de divulguer des renseignements.

L'article 48(3) prévoit lui aussi que le ministre a le pouvoir discrétionnaire de prendre des mesures rétroactives, ce qui peut nuire à un projet qui a déjà progressé.

Nous estimons que ce projet de loi comporte des problèmes qui affectent les transactions normales d'une entreprise plutôt que des faveurs spéciales accordées à une industrie en particulier.

Je pourrais être beaucoup plus spécifique en ce qui concerne des questions précises. Je devrais peut-être m'arrêter là pour le moment.

**M. Porter:** Nous admettons l'intention originale de l'article 44, mais après avoir consulté des juristes, nous constatons que ce règlement, dans sa forme actuelle, a des applications beaucoup plus larges et affecte donc directement d'autres pratiques communes à l'industrie. Je veux parler plus particulièrement des amodiations avec dérogation convertible, ainsi que des ententes d'exploitation conjointe avec droit de premier refus. Dans ces cas, les dispositions de l'article 44 jouent contre les participants canadiens, tant les sociétés que les particuliers. Les sociétés étrangères non admissibles, qui détiennent présentement d'importantes concessions de ressources naturelles—importantes en nombre et en superficie—et qui possèdent l'expertise technique nécessaire pour les mettre en valeur, sont avantagées par inadvertance par rapport à l'investisseur canadien.

**Le sénateur McIlraith:** Voulez-vous parler de l'article 44 du règlement ou du projet de loi?

**M. Poyen:** Je parle de l'article 44 du règlement, que l'on appelle le cercle de contrôle. Cela s'applique à l'article 24 du projet de loi.

**Le sénateur Cook:** Outre le fait que la loi habilite le ministre à faire beaucoup de choses, n'est-il pas vrai que les règlements sont beaucoup plus importants que la loi?

**M. Poyen:** Dans ce cas particulier, les règlements sont critiques en ce qui concerne le pouvoir discrétionnaire du ministre.

Sans vouloir blaguer, le conseiller juridique avec qui j'en ai discuté a déclaré que c'est comme pratiquer une intervention chirurgicale avec un couperet plutôt qu'un scalpel. Les responsables du taux de participation canadienne essayaient d'éviter un certain type de transaction à la suite de laquelle la propriété résultant d'une amodiation serait remise à la société étrangère à un moment donné après la fin des travaux. Un fonds de forage a été mis sur pied il y a deux ans et l'on a essayé de colmater l'échappatoire ou les fuites de ce fonds de forage en particulier. Tel était le but du cercle de contrôle.

En agissant comme ils l'ont fait, ils ont cependant englobé beaucoup plus de pratiques normales de l'industrie.

**M. Porter:** Les grosses compagnies ont les moyens de supporter une «banque», si vous voulez, de concessions minières

[Text]

large, the independents—and certainly the smaller ones—do not make such investments; they would rather spend their money drilling to find oil and gas reserves.

What happens frequently is that a Canadian company will go to one of the large multinationals and get a farm-out. The agreement may be such that it will drill three wells and earn a 50 per cent interest in a block of acreage. Which specific acreage it chooses to take is not necessarily defined at the time the deal is originally struck because such a company wants to see what its drilling results will be before making the commitment. He goes ahead, drills, and makes a selection of acreage, the balance of which then goes back to the original owner.

This is the circumstance which Mr. Poyen is referring to. It is common industry practice but, because of leakage, the group wants to control that aspect which, I think, is deterrent to our activity.

What will happen is that the independents will be unable to have access to this acreage if this particular issue remains before us, either through regulation or the act.

**Senator Godfrey:** Is the acreage that goes back usually worthless; is it a checkerboard type of situation; or is it something that can be just as valuable?

**Mr. Porter:** It could be any or all of those things. By virtue of the fact that I make a selection, because I have drilled wells in this area, I try to maintain the best that I can. The balance will go back and someone, a few months later, may come and pick it up in the course of a similar deal with that particular oil company. It is not necessarily worthless.

**Senator Godfrey:** Does that mean that the Canadian company doing the drilling or that has the farm-out gets a special tax concession that the American company would not?

**Mr. Porter:** No, not necessarily. They are both treated the same. They are trying to say that, because this acreage goes back to the American company—using your example—they get a special privilege because they are getting their acreage back. You put the Canadian company at a disadvantage, but the Canadian company wants it that way. The Canadian investor does not want to have to carry 10 million acres of inventory on his back, particularly at today's financial rate. Let them carry it and let the Canadian investor farm in and make his own traditional arrangements. Let the Canadian investor give them back the land so that the Canadian investor can make his own selection.

**Senator Godfrey:** I do not follow the question of leakage. It sounds very reasonable. What were they trying to stop?

**Mr. David W. Scott, Q.C., (Scott and Aylen), Adviser to the Committee:** Do I understand that the concern relates to Canadian ownership rate and how it is determined?

[Traduction]

dans leur inventaire. Règle générale, les indépendantes—et sans aucun doute les plus petites—ne font pas d'investissement de ce genre. Elles préfèrent consacrer leur argent au forage afin de découvrir des réserves de pétrole et de gaz.

Il arrive souvent qu'une compagnie canadienne s'adresse à une des grandes multinationales et obtienne une amodiation. L'accord peut stipuler que la compagnie forera trois puits et obtiendra une participation de 50 p. 100 dans une certaine superficie. La superficie particulière choisie n'est pas nécessairement définie au moment de l'entente originale, parce que la compagnie veut attendre les résultats du forage avant de s'engager. Elle effectue ses forages, choisit une superficie donnée dont le reste revient alors au propriétaire original.

Voilà ce à quoi M. Poyen fait allusion. C'est une pratique répandue dans l'industrie, mais, à cause des fuites, le groupe veut contrôler cet aspect qui, à mon avis, nuit à nos activités.

Ce qui se passera, c'est que les compagnies indépendantes ne pourront avoir accès à ces superficies si cet obstacle particulier nous est imposé soit par le règlement, soit par la loi.

**Le sénateur Godfrey:** La superficie qui retourne au propriétaire original est-elle habituellement sans valeur? S'agit-il de parcelles de terrain séparées ou d'une superficie qui peut avoir tout autant de valeur?

**M. Porter:** Cela pourrait être l'un ou l'autre de ces cas, ou tous ensemble. Comme je fais un choix, et comme j'ai foré dans la région, j'essaie de conserver les meilleures parcelles. Le reste retourne à son propriétaire et il se peut que quelqu'un vienne quelques mois plus tard choisir les mêmes parcelles de terrain en vertu d'une entente semblable avec la compagnie pétrolière concernée. Le terrain n'est pas nécessairement sans valeur.

**Le sénateur Godfrey:** Cela veut-il dire que la compagnie canadienne qui effectue le forage ou qui a signé l'entente d'amodiation bénéficie d'une concession fiscale spéciale dont la compagnie américaine ne pourrait profiter?

**M. Porter:** Pas nécessairement. Elles sont toutes deux traitées sur le même pied. On essaie de dire que parce que les terrains retournent à la compagnie américaine—pour utiliser votre exemple—celle-ci bénéficie d'un privilège spécial parce qu'elle récupère ses terres. Vous désavantagez la compagnie canadienne, mais c'est ce qu'elle veut. L'investisseur canadien ne veut pas être obligé de supporter un inventaire de 10 millions d'acres, particulièrement au taux d'intérêt d'aujourd'hui. Que les compagnies américaines le supportent et que l'investisseur canadien s'arrange pour conclure ses propres ententes traditionnelles. Laissons l'investisseur canadien remettre les terres à la compagnie américaine afin que celui-ci puisse faire son propre choix.

**Le sénateur Godfrey:** Je ne comprends pas la question des fuites. Cela semble très raisonnable. Quelle brèche essaie-t-on de colmater?

**M. David W. Scott, c.r. (Scott and Aylen), conseiller du Comité:** Dois-je comprendre que l'on s'inquiète du taux de participation canadienne et de la façon de le calculer?



[Text]

**Mr. Porter:** That is part of the problem.

**Mr. Scott:** Are we speaking of a question of incentives and striking the Canadian ownership rate and, when the department speaks of leakage, they are treating this hand-back of the acreage to the oil company as something which reduces the Canadian ownership rate? In effect, it is an interest in the activity which reduces the ownership rate and reduces the incentive, is that correct?

**Mr. Porter:** That is correct.

**Senator Godfrey:** I was completely confused by your former answer. You said there was no preference given to Canadians.

**Mr. Porter:** Not really on the farm-out arrangements. What the department is concerned about is that the company giving the Canadian organization the farm-out may say, "Well, because you are earning some PIP grants, potentially, under CORE, we all have the same taxation arrangements," and they will strike a harder deal with you. Instead of the deal being, for example, traditionally 50-50, the company providing the farm-out will insist on retaining a 60 per cent interest. Therefore, the department says that is leakage.

**Mr. Scott:** In other words, the foreign company is gaining some benefit from the fact that you are getting an incentive grant.

**Mr. Porter:** Correct.

**Senator Godfrey:** That was my first question, and I got exactly the opposite reply.

**Mr. Porter:** I apologize, senator.

Our concerns regarding Bill C-106 are contained in our submission. Mr. Poyen earlier commented about the Petroleum Monitoring Agency apparently having the authority to distribute some of the information they receive. This concerns us from the point of view of confidentiality, because it implies that that information can go to any "agency of the government," and we do not really know what that means.

**The Chairman:** Are you referring to a particular clause, Mr. Porter?

**Mr. Porter:** Yes, Mr. Chairman.

**Mr. Poyen:** Mr. Chairman, I was going on to say that clause 36 of Bill C-106 is of significant concern, because that clause permits the minister to disclose any information obtained under the act, where he considers the disclosure to be in the public interest. This refers to corporate confidential information that has been retained or held in the past by Revenue Canada. It is now available to various agencies, including the Petroleum Monitoring Agency, and, through Bill C-104, to the PIP and CORE. The distribution of the information, or the dissemination of that information out of these acts, is channelled in various directions and sometimes receives wide distribution. However, clause 36 of Bill C-106 allows the minister to disclose any information that he requires or that he sees fit to disclose in the public interest.

[Traduction]

**M. Porter:** C'est une partie du problème.

**M. Scott:** Voulez-vous parler des stimulants et de l'établissement du taux de participation canadienne et voulez-vous dire que lorsque le ministère parle de fuite, il traite cette remise de terre à la compagnie pétrolière comme un facteur qui réduit le taux de participation canadienne? Il s'agit en fait d'un intérêt qui réduit le taux de participation et diminue le stimulant, n'est-ce pas?

**M. Porter:** En effet.

**Le sénateur Godfrey:** Votre première réponse m'a entièrement confus. Vous avez dit que l'on n'accordait aucune préférence aux Canadiens.

**M. Porter:** Pas vraiment en ce qui concerne les accords d'amodiation. Ce qui inquiète le ministère, c'est que la compagnie avec qui l'organisme canadien signe l'entente d'amodiation peut dire: «Comme vous allez recevoir des subventions d'encouragement du secteur pétrolier, mais étant donné le taux de participation canadienne, nous sommes tous dans la même situation fiscale». Les négociations pourraient être encore plus difficiles. Au lieu que le marché soit conclu, par exemple, à 50-50, comme d'habitude, la compagnie accordant l'amodiation insistera pour conserver une participation de 60p. 100. Le ministère considère donc cela comme une fuite.

**M. Scott:** Autrement dit, la compagnie étrangère bénéficie du fait que vous obtenez une subvention.

**M. Porter:** En effet.

**Le sénateur Godfrey:** C'était ma première question et j'ai eu exactement la réponse contraire.

**M. Porter:** Je m'excuse, sénateur.

Nos inquiétudes au sujet du projet de loi C-106 sont contenues dans notre exposé. M. Poyen a parlé plus tôt de l'Agence de surveillance du secteur pétrolier qui semble avoir le pouvoir de divulguer certains des renseignements qu'elle reçoit. Cela nous inquiète du point de vue de la confidentialité, parce que cela suppose que ces renseignements peuvent être divulgués à n'importe lequel «organisme du gouvernement» et nous ne savons pas vraiment ce que cela veut dire.

**Le président:** Faites-vous allusion à une disposition en particulier, monsieur Porter?

**M. Porter:** Oui, monsieur le président.

**M. Poyen:** Monsieur le président, j'allais dire que l'article 36 du projet de loi C-106 nous inquiète énormément parce qu'il permet au ministre de divulguer tout renseignement obtenu en vertu de la loi lorsqu'il juge la divulgation dans l'intérêt du public. Je veux parler des renseignements confidentiels des sociétés conservés antérieurement par Revenu Canada. Ils sont maintenant accessibles à divers organismes, y compris l'Agence de surveillance du secteur pétrolier et, en vertu du projet de loi C-104, au Programme d'encouragement de l'industrie pétrolière et au programme du taux de participation canadienne. Les renseignements réunis en vertu de ces lois sont diffusés dans diverses directions et sont parfois l'objet d'une diffusion étendue. L'article 36 du projet de loi C-106 permet cependant au ministre de divulguer tout renseignement



[Text]

The impact of that is of significant concern to any corporate enterprise.

**Senator Godfrey:** If my memory serves me correctly, does he not have to take into account the competitive position of the company? Is there not some such requirement to this provision?

**Mr. Porter:** That is precisely our concern, sir, regarding certain information that a particular company might have, such as a technical development or successful research. I am not saying that the minister would, under those circumstances, disclose such information, but if he did, the competitive capability of the firm could be damaged.

**Senator Godfrey:** Right in the act, however, is stated:

... the Minister may disclose any statistic, information or documentation obtained under this Act where he considers the disclosure to be in the public interest, taking into account the competitive position of the individual, corporation,

and so forth. I do not see anything in your brief referring to that particular point.

**Mr. Porter:** I believe there is, sir.

**Mr. Poyen:** There is still extremely wide latitude regarding what is in the public interest and what information, for what reasons, can be disclosed.

**Senator Cook:** The minister must be restrained by taking into account the competitive position.

**Mr. Porter:** Right.

**The Chairman:** Mr. Porter, I thought you might be objecting to subclause 2 of clause 36.

**Mr. Porter:** Yes, Mr. Chairman, we are.

**The Chairman:** The only right which is afforded to the person who does not want the information disclosed is the right to have an appointment with the minister to make representations as to why it should not be disclosed. The minister, however, could sit there, listen and do nothing, and the person making his representations has no additional recourse. That is your point, I take it?

**Mr. Porter:** That is it exactly, Mr. Chairman. Why should there not be the right to appeal to a court?

**Senator Cook:** There is always a tendency, if a company is successful, to hold that against it.

**Senator Godfrey:** Did we go into the question of how the Access to information Act would affect this?

**Mr. Scott:** That question has not been answered, senator. The information I have from the officials in the department is that there is no intent to relate this legislation and the disclosure of information under clause 36 to any anticipated freedom of information legislation. Therefore, they are basically saying, "We do not know what is going to be in the bill. There

[Traduction]

dont il a besoin ou qu'il juge bon de divulguer dans l'intérêt du public.

Les répercussions de cette mesure inquiètent considérablement toute entreprise constituée.

**Le sénateur Godfrey:** Si ma mémoire ne me trompe pas, ne doit-il pas tenir compte de la position concurrentielle de la compagnie? N'est-ce pas prévu dans cette disposition?

**M. Porter:** C'est précisément ce qui nous inquiète, monsieur, au sujet de certains renseignements qu'une compagnie en particulier pourrait détenir, comme un progrès technique ou une recherche couronnée de succès. Je ne dis pas que le ministre divulguerait de tels renseignements dans ces circonstances, mais s'il le faisait, il pourrait nuire à la position concurrentielle de l'entreprise.

**Le sénateur Godfrey:** Le projet de loi stipule cependant que:

... le Ministre peut divulguer des statistiques, renseignements ou documents contenus dans le cadre de la présente loi, s'il estime, compte tenu de la situation concurrentielle de la personne physique, de la société touchée par cette divulgation, que celle-ci est exigée par l'intérêt public,

et ainsi de suite. Je ne vois rien dans votre mémoire à ce sujet en particulier.

**M. Porter:** Je crois qu'il en est question, monsieur.

**M. Poyen:** Il y a encore énormément de latitude au sujet de ce qui est dans l'intérêt public et des renseignements que l'on peut divulguer pour des raisons données.

**Le sénateur Cook:** Le ministre doit limiter les divulgations en tenant compte de la position concurrentielle.

**M. Porter:** En effet.

**Le président:** Monsieur Porter, je croyais que vous pourriez vous opposer au paragraphe 2 de l'article 36.

**M. Porter:** En effet, monsieur le président.

**Le président:** Le seul droit accordé à celui qui ne veut pas que les renseignements soient divulgués est celui de rencontrer le ministre pour essayer de le convaincre de ne pas les divulguer. Le ministre pourrait cependant l'écouter sans rien faire et l'intéressé n'a aucun recours supplémentaire. C'est ce que vous voulez dire, n'est-ce pas?

**M. Porter:** Exactement, monsieur le président. Pourquoi ne pas avoir le droit d'en appeler à un tribunal?

**Le sénateur Cook:** Lorsqu'une compagnie réussit, on a toujours un peu tendance à le lui reprocher.

**Le sénateur Godfrey:** Avons-nous parlé de la façon dont la loi sur la liberté d'accès à l'information affecterait cette disposition?

**M. Scott:** On n'a pas répondu à cette question, sénateur. Les hauts fonctionnaires du ministère m'ont dit qu'on n'avait aucunement l'intention d'établir un lien entre cette mesure et la divulgation de renseignements en vertu de l'article 36, et toute mesure prévue au sujet de la liberté d'accès à l'information. Par conséquent, ils disent essentiellement qu'ils ne savent

[Text]

may be an exception for statutorily designated confidential information."

**Senator Godfrey:** They know perfectly well what is in the bill; the final amendments were made just the other day. At any rate, I will let that go for the time being.

**Mr. Poyen:** By way of clarification, if I may, I will point out that clause 18 of Bill C-104 indicates that information or documentation obtained under this act may be communicated to the Minister of Finance, the Minister of National Revenue, the Chief Statistician, and, in subclause (d):

to any agency established under an Act of Parliament to which the Minister is, by such Act, required to make available statistics, information and documentation . . .

etc. This would tend to open that up again, I would suggest, Mr. Scott.

**Mr. Scott:** Yes. Curiously, that is not contained in Bill C-106, however. In other words, clause 34 of Bill C-106 is the rough equivalent of clause 18 in Bill C-104, but it does not include the catch-all at the end.

**Mr. Porter:** That is right.

**Mr. Poyen:** We have been told that the intent of that is the Petroleum Monitoring Agency, which would then link that to clause 34 of Bill C-106. The way it is written, however, it certainly does not specify the Petroleum Monitoring Agency.

**Mr. Porter:** That may be due, Mr. Scott, to the fact that the PMA Act *per se* has not been totally completed yet. Therefore, they have to put something in this to allude to it and correct it after the appropriate legislation is completed.

**Mr. Scott:** In the meantime, it is broadly worded.

**Mr. Porter:** Exactly.

**Senator McIlraith:** Your point, then, regarding Bill C-104, is the reference to any agency?

**Mr. Poyen:** That is correct, senator.

**Mr. Porter:** If there is to be a subclause (d), it should refer specifically to the Petroleum Monitoring Agency.

**Senator McIlraith:** Then you have the point you made about the monitoring agency.

**Mr. Poyen:** That is correct. However, even if that was the PMA, then you would read in clause 36 of Bill C-106, which allows them the ability to disclose the information.

**Senator McIlraith:** Then the point that you have made regarding Bill C-106 may arise?

**Mr. Poyen:** That is correct.

[Traduction]

pas ce que contiendra le projet de loi. Il y aura peut-être une exception dans le cas des renseignements confidentiels désignés par statut.

**Le sénateur Godfrey:** Ils savent parfaitement bien ce que contient le projet de loi qui a reçu ses derniers amendements il y a quelques jours à peine. De toute façon, je vais laisser tomber pour le moment.

**M. Poyen:** Pour clarifier la situation, si vous me le permettez, je signale que l'article 18 du projet de loi C-104 stipule que les renseignements et documents obtenus en vertu de cette loi peuvent être communiqués au ministre des Finances, au ministre du Revenu national, au Statisticien en chef et, en vertu de l'alinéa d):

à une agence constituée en vertu d'une loi du Parlement laquelle exige que le ministre mette à la disposition de cette agence les statistiques, renseignements et documents . . .

etc. A mon avis, monsieur Scott, cela tend à remettre la situation en question.

**M. Scott:** En effet. Curieusement, le projet de loi C-106 ne contient cependant pas cette disposition. Autrement dit, l'article 34 du projet de loi C-106 équivaut approximativement à l'article 18 du projet de loi C-104, mais ne comprend pas de disposition générale à la fin.

**M. Porter:** C'est exact.

**M. Poyen:** On a déjà dit que cette disposition vise l'Agence de surveillance du secteur pétrolier, ce qui établirait alors un lien entre cette disposition et l'article 34 du projet de loi C-106. Il n'est certainement pas question d'une agence de surveillance du secteur pétrolier dans le texte actuel.

**M. Porter:** C'est peut-être dû, monsieur Scott, au fait que la Loi sur l'Agence de surveillance du secteur pétrolier n'est pas encore terminée. Il faut donc ajouter dans ce projet de loi une disposition afin d'y faire allusion et la corriger lorsque la mesure législative appropriée sera terminée.

**M. Scott:** Entretemps, le texte est général.

**M. Porter:** Exactement.

**Le sénateur McIlraith:** En ce qui concerne le projet de loi C-104, vous voulez donc parler de l'expression «une agence»?

**M. Poyen:** En effet, sénateur.

**M. Porter:** S'il doit y avoir un alinéa d), celui-ci devrait désigner spécifiquement l'Agence de surveillance du secteur pétrolier.

**Le sénateur McIlraith:** Il y a ensuite le point que vous avez fait valoir au sujet de l'agence de surveillance.

**M. Poyen:** C'est exact. Cependant, même s'il s'agissait de l'Agence de surveillance du secteur pétrolier, vous liriez alors l'article 36 du projet de loi C-106 qui permet de divulguer les renseignements.

**Le sénateur McIlraith:** Le problème que vous avez posé au sujet du projet de loi C-106 peut alors surgir?

**M. Poyen:** En effet.



[Text]

**The Chairman:** Clause 36 appears to provide for a full gathering of information by the minister, notwithstanding the specifics already in clause 34.

**Mr. Porter:** Yes, sir.

**The Chairman:** It is, in effect, making doubly sure that all of the information and the release of it is under the control of the minister.

**Mr. Porter:** That is correct, sir.

**Senator Godfrey:** Could I go back to regulation 44? I believe that I understand it now. You suggest that it ought to be removed completely. Is there not, however, a valid concern that, because of these incentives for Canadian ownership, they will strike a deal where ordinarily they only get 50 per cent back but they could get 60 per cent back and therefore they are participating, in effect, even in an incentive? You did make mention about using a sledge hammer, did you not?

**Mr. Poyen:** The term that was given to me, senator, was "meat cleaver instead of a scalpel."

**Senator Godfrey:** A scalpel would remove it completely. Where is your scalpel? What is your alternative suggestion, other than removing it completely?

**Mr. Poyen:** Our point is that the intent was simply to address one particular type of transaction. The regulation, as written, has much wider application and covers the whole range of normal business transactions that have no reason to, but that would in fact, fall under the section 44 of the regulations. That is the point. Bill C-104 provides the minister an opportunity to make decisions on any particular transaction in any event. If they are attempting to capture one specific transaction, then it would be our suggestion that it be captured in that way rather than include a number of wider transactions that would not otherwise concern the agency or the government in that manner.

**Senator Godfrey:** In other words, in this case you prefer ministerial discretion, rather than having things laid out specifically.

**Mr. Porter:** Much as we dislike ministerial discretion, yes; but it would be better than that specific one.

**Mr. Poyen:** There is a catch 22 situation there. There is ministerial discretion in other circumstances.

**Senator Godfrey:** Do you say that in your brief, about ministerial discretion?

**Senator Cook:** If it is not in the brief it should be.

**Senator McIlraith:** The recommendation in your brief is that it be removed.

**Mr. Poyen:** That is correct. Clause 35(6) of Bill C-104 says:

(6) For the purposes of this Part, where the Minister is empowered to make a determination or redetermination in respect of the Canadian ownership rate of a person,

[Traduction]

**Le président:** L'article 36 semble permettre au ministre de réunir tous les renseignements, nonobstant les détails déjà contenus à l'article 34.

**M. Porter:** En effet, monsieur.

**Le président:** En réalité, on s'assure donc deux fois que le ministre contrôle tous les renseignements et leur divulgation.

**M. Porter:** En effet, monsieur.

**Le sénateur Godfrey:** Pourrais-je revenir à l'article 44 du règlement? Je crois le comprendre maintenant. D'après vous, il faudrait l'éliminer complètement. N'a-t-on cependant pas raison de craindre qu'à cause de ces stimulants à la participation canadienne, les sociétés ne concluent un marché qui leur permettrait de récupérer 60 p. 100 des terres au lieu des 50 p. 100 habituels, ce qui constitue en réalité un stimulant? Vous avez parlé d'utiliser une masse, n'est-ce pas?

**M. Poyen:** L'expression qui m'a été donnée, sénateur, était «un couperet au lieu d'un scalpel.»

**Le sénateur Godfrey:** Un scalpel l'éliminerait complètement. Où est votre scalpel? Qu'avez-vous à proposer à part l'élimination complète?

**M. Poyen:** Ce que nous voulons dire, c'est que l'on visait simplement un type particulier de transactions. Le texte actuel du règlement a beaucoup plus d'envergure et couvre l'éventail complet des transactions commerciales normales qui n'ont aucune raison d'être visées par l'article 44 du règlement, mais qui le seraient en réalité. Voilà ce que nous voulons dire. Le projet de loi C-104 permet de toute façon au ministre de prendre des décisions sur n'importe quelle transaction particulière. Si l'on essaie de saisir un genre précis de transaction, nous recommanderions alors de procéder ainsi plutôt que d'inclure un nombre de transactions plus générales qui, autrement, n'intéresseraient pas ainsi l'organisme ou le gouvernement.

**Le sénateur Godfrey:** Autrement dit, dans le cas présent, vous préférez le pouvoir discrétionnaire du ministre aux définitions précises.

**M. Porter:** En effet, même si nous n'aimons pas le pouvoir discrétionnaire du ministre. Ce serait cependant préférable à cette disposition particulière.

**M. Poyen:** Nous nous retrouvons dans une impasse. Le pouvoir discrétionnaire du ministre existe dans d'autres circonstances.

**Le sénateur Godfrey:** Que dites-vous dans votre mémoire au sujet du pouvoir discrétionnaire du ministre?

**Le sénateur Cook:** Si ce n'est pas dans le mémoire, cela devrait l'être.

**Le sénateur McIlraith:** Vous recommandez dans votre mémoire d'éliminer cette disposition.

**M. Poyen:** En effet. L'article 35(6) du projet de loi C-104 stipule que:

(6) pour l'application de la présente partie, le pouvoir donné au ministre de faire une détermination ou une nouvelle détermination à l'égard du taux de participation



## [Text]

that power shall include the power to adjust the Canadian ownership rate of the person on the basis of informal equity . . .

And so on.

He has the opportunity, through that section, to preclude those narrow transactions that he feels would in fact cause that leakage.

**Senator McIlraith:** So then your recommendation that it be removed is based on the view that he has adequate power to deal with the situation under clause 35(6).

**Mr. Porter:** Correct.

**Mr. Scott:** I understand that there is a proposed amendment to Bill C-104 in the works, the object of which would be to provide a judicial review of Canadian ownership rates that may be established; in other words, there is an intent to incorporate by reference section 28 of the Federal Court Act, so that when the minister establishes Canadian ownership rates, there is a right of review by the court if the decision is unfair. I think the question that came up was under clause 36 of Bill C-106, where one is dealing with the disclosure of information in the public interest, as to whether the right to have a hearing before the minister, before any information was disclosed, was adequate. The question was whether or not it would be useful, if possible—and it may not be possible, having in mind the jurisdiction under clause 28—to have a right of appeal from a decision of the minister to make a public disclosure under clause 36, of the type that is contemplated by way of a right of appeal, in fixing Canadian ownership rates.

I suppose my first question is, are you aware of what is planned by way of right of appeal in fixing Canadian ownership rates?

**Mr. Porter:** No.

**Mr. Scott:** We are instructed that there is an amendment on the Order Paper to cover that point in the other place.

I am not sure whether that right of appeal is possible, because when the Canadian ownership rate is being fixed, the minister is theoretically using criteria which are capable of review in the sense that it could be said that an error was made in treating this holding in that way, whereas when you are talking about public disclosure you are talking about the public interest. There really is no objective standard to apply that an appellate court could consider. It seems to me that that is the problem with the right of review, and the language of clause 36 is, really, whatever is in the public interest, bearing in mind the competitive position impact.

**Mr. Porter:** As a matter of principle, I think the right of appeal would be favoured by our group. I am not sure, specifically, what is proposed, so I cannot comment, really, any further than that.

**Mr. Scott:** Well, it was discussed in the committee earlier. Some of these decisions are being moved over into the minister's role, so the minister is exercising his discretion and

## [Traduction]

canadienne d'une personne comprend celui de modifier le taux de participation canadienne de la personne en se basant sur la participation non ordinaire . . .

Et ainsi de suite.

Ces articles qui donnent le pouvoir d'empêcher ces transactions restreintes qui, selon lui, causeraient en fait des fuites.

**Le sénateur McIlraith:** Vous recommandez donc l'élimination de cette disposition parce que vous estimez que l'article 35(6) lui donne suffisamment de pouvoir pour régler la situation.

**M. Porter:** En effet.

**M. Scott:** Je crois savoir que l'on prépare présentement un amendement au projet de loi C-104 dont le but serait de permettre une revue judiciaire des taux de participation canadienne qui pourront être établis. Autrement dit, on a l'intention d'incorporer l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale en y faisant allusion afin que lorsque le ministre fixe un taux de participation canadienne, les tribunaux puissent revoir la décision si elle est injuste. La question qui avait été posée avait trait à l'article 36 du projet de loi C-106, où il est question de divulgation de renseignements dans l'intérêt du public. On se demandait si le droit de rencontrer le ministre, avant la divulgation de tout renseignement, suffisait. On se demandait s'il serait utile ou non, si possible—et cela ne sera peut-être pas possible compte tenu de la juridiction prévue à l'article 28—d'avoir droit d'en appeler d'une décision du ministre de divulguer des renseignements en vertu de l'article 36, un peu comme ce qu'on prévoit comme droit d'appel dans le cas de l'établissement des taux de participation canadienne.

Je suppose que ma première question est la suivante: savez-vous ce qu'on prévoit comme droit d'appel dans l'établissement des taux de participation canadienne?

**M. Porter:** Non.

**M. Scott:** On nous informe qu'il y a un amendement à ce sujet inscrit au *Feuilleton* de l'autre endroit.

Je ne suis pas certain que ce droit d'appel soit possible, parce que lorsque le taux de participation canadienne est établi, le ministre se fonde en théorie sur des critères qui peuvent être l'objet d'une revue en ce sens que l'on pourrait dire que l'on a fait erreur en traitant un bien donné d'une façon donnée, alors que lorsqu'il est question de divulgation publique, vous parlez de l'intérêt du public. On ne peut en réalité appliquer aucune norme objective que pourrait examiner une cour d'appel. Il me semble que c'est là le problème que pose le droit de revue et le texte de l'article 36 désigne en réalité tout ce qui est dans l'intérêt du public, sans oublier les répercussions sur la position concurrentielle.

**M. Porter:** Comme question de principe, je crois que notre groupe favoriserait le droit d'appel. Je ne suis pas trop sûr de ce qu'on propose et je n'ai donc pas grand chose à ajouter à ce sujet, monsieur Scott.

**M. Scott:** On en a déjà parlé au comité. Certaines de ces décisions sont confiées au ministre, ce qui fait que celui-ci exerce son pouvoir discrétionnaire et prend une partie de sa

[Text]

making some of these decisions. Traditionally, it would be difficult to seek a judicial review of that as being a ministerial act. With these proposed amendments, as I understand them, however, the intent is to incorporate, by way of reference, section 28 of the Federal Court Act and create a right of appeal or a right of review under Bill C-104. I suppose, therefore, the question for your committee, Mr. Chairman, is whether or not that technique could be used under Bill C-106.

**Senator Godfrey:** Could I go back to the question of not using all the crude oil that is available in western Canada? I have read about it in the newspapers, but I cannot understand it at all. There must be another side to the story. Is it because, when they cut down a certain amount of production, they went into long term contracts that cannot be broken? It just sounds so stupid. Excuse me, but I am just a layman.

**Mr. Porter:** You have your finger right on the problem, senator. I will ask Mr. Horler, who looks after our crude oil matters, to respond.

**Mr. J. E. Horler, Manager, Crude Oil Affairs, Independent Petroleum Association of Canada:** Honourable senators, I think the problem is a very severe one for our members. Coming off the agreement signed between the Province of Alberta and the federal government, there was an anticipation that Alberta would cease their production cutbacks, that production would be brought up to full levels, and that the industry would at least be able to collect some cash flow off their production of crude oil, though not so much off natural gas. Subsequently, in January of this year, there was an initiation of a series of production cutbacks affecting both heavy crude oil production and light crude oil production across western Canada. I think one of the factors causing this was a downturn in demand by the Canadian public. Another factor that has been related to us has been that some of the refiners went out and procured long term contracts for foreign crude oil supplies during the period wherein Alberta had initiated production cutbacks.

I think both of those probably are significant factors, but what we have identified as another source of concern to us is the oil import compensation program, directly. That is funded through the petroleum compensation charge, collected at the gas pumps. In the assessments that we have made, we have determined that an importing refiner can bring in foreign-sourced oil to his refinery at an economic advantage over Canadian-produced oil, and we think that that just makes no sense at all.

We are very concerned with regard to the markets that we historically supplied and that now appear to be supplied by foreign oil. We think that this whole compensation program needs review in the light of the Canadian supply-demand situation and in the light of the world market.

In a situation where you have falling demand for product, and the protection we have given importers, we will continue to import foreign crude oil, and the dropping demand will be taken up by shutting in our own production.

[Traduction]

décision. Traditionnellement, il serait difficile de demander à un tribunal de revoir un acte posé par un ministre. Si je comprends bien les amendements proposés, cependant, on veut incorporer à la mesure, en y faisant illusion, l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale et créer un droit d'appel ou de revue en vertu du projet de loi C-104. Je suppose donc, monsieur le Président, que la question serait de savoir si l'on pourrait utiliser cette même technique en vertu du projet de loi C-106.

**Le sénateur Godfrey:** Puis-je revenir à la question de la non utilisation de la totalité du pétrole brut disponible dans l'Ouest du Canada? J'ai lu quelques articles à ce sujet dans les journaux, mais je ne comprends pas toute la situation. Il doit y avoir une autre version. Est-ce parce que lorsqu'ils ont réduit la production, ils ont conclu des contrats à long terme auxquels on ne peut mettre fin? Cela me semble tellement stupide. Je vous prie de m'excuser, mais je suis un simple profane.

**M. Porter:** Vous avez mis le doigt sur le problème, sénateur. Je vais demander à M. Horler, qui s'occupe des questions de pétrole brut, de vous répondre.

**M. J. E. Horler, gérant, pétrole brut, Association pétrolière indépendante du Canada:** Honorables sénateurs, le problème est très grave pour nos membres. Lorsque la province de l'Alberta et le gouvernement fédéral ont signé leur entente, on prévoyait que l'Alberta mettrait fin à ses coupures de production, que l'on recommencerait à produire à pleine capacité et que l'industrie pourrait au moins retirer un peu de fonds de roulement de sa production de pétrole brut, mais pas autant du gaz naturel. Par la suite, en janvier de cette année, on a entrepris une série de réductions de la production qui ont affecté à la fois le brut lourd et le brut léger de l'Ouest du Canada. Un des facteurs à l'origine de cette réduction a été la baisse de la demande du public canadien. On nous a aussi cité un autre facteur: certains raffineurs ont signé des contrats à long terme d'approvisionnement en brut étranger lorsque l'Alberta a commencé à réduire sa production.

Ces deux facteurs sont probablement importants, mais le programme d'indemnisation des importateurs de pétrole est un autre aspect qui nous inquiète directement. Ce programme est financé par la redevance d'indemnisation pétrolière perçue à la pompe. Dans nos études, nous avons calculé qu'une raffinerie peut importer du pétrole étranger qui lui coûtera moins cher que du pétrole canadien et nous estimons que cela n'a absolument aucun sens.

Nous sommes très inquiets au sujet des marchés que nous avions l'habitude d'approvisionner et qui semblent maintenant approvisionnés par du pétrole étranger. Nous estimons qu'il faut revoir le programme d'indemnisation dans son ensemble à la lumière de la situation de l'offre et de la demande au Canada et du marché mondial.

Dans un contexte où la demande est en baisse et vu la protection que nous avons accordée aux importateurs, nous continuerons d'importer du brut étranger et la chute de la demande entraînera la non-utilisation de notre propre production.



[Text]

**Senator Godfrey:** I gather, from what was said previously, that there is actually a financial advantage, apart from long-term contracts. This still sounds stupid. Why is the government giving that financial advantage? I can understand the long-term contract part of it, but to make it also more profitable does not seem sensible at all. There must be an explanation.

**Mr. Horler:** The explanation we have had, and that is given once again in the National Energy Program update just released, is that there is an average compensation program in place. The average compensation program covers both light and heavy qualities of crude oil. As you are probably aware, on the world market there is a substantial difference between light crude oil and heavy crude oil in pricing. What is in place is one flat-based compensation program. The feeling is that over time, as you have so much heavy and so much light, it goes into the average, and really, they pay one level of compensation. What this means is that those who are bringing in light crude oil probably get a compensation that puts their price fairly close to Canadian crude, but those who are bringing in heavy, because the compensation is on a flat basis, get a significant advantage. That is, really, the area we are concerned about. We feel, and we have recommended this before, that the compensation program should be geared, as Canadian prices are, to reflect the various qualities of oil coming in, and that perhaps a two-stage or even a three-stage program be put in place; but even directionally we feel that the situation regarding development of our own resources has changed, and we feel that Canada should be making a determined effort to use as much of our domestically produced oil as we can, within our own refining market.

We recognize that we cannot deliver western Canadian crude oil to the east coast. That, frankly, cannot be done. But we can deliver it to Montreal, and we think efforts should be made to use as much of our domestic crude oil as possible in that Montreal market, because I think what has happened to our members is that they have been restricted on gas production because the markets for natural gas have been weak, and the exports have not been there. They have had an increased level of taxes levied on them under the National Energy Program. Their salvation was going to be crude oil production, and they were encouraged as producers to go out and find new oil on the basis of the new oil reference price, and the additional price that was just offered under the energy update as of last week. Yet when they go out to try to find this type of oil, they come up against a situation where they are shut in because there is no demand for it. We think there has to be a serious review of where Canadian oil can be used, and efforts made to utilize our own oil first.

**Mr. Porter:** They say, "we have a long-term contract with someone and we are not going to break that contract." That is the answer we are getting specifically, in response to your question. I would put it the other way. If you are going to prorate Canadian production, why would you not also prorate foreign production coming into Canada? The question is even broader just on crude oil. We are importing products—that is, residual fuel oil, heavy fuel oil. The problem then is that you

[Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** Je conclus de ce qu'on a déjà dit qu'il existe en réalité un avantage financier à part les contrats à long terme. Cela me semble quand même stupide. Pourquoi le gouvernement accorde-t-il cet avantage financier? Je comprends l'avantage du contrat à long terme, mais il ne me semble pas sensé de le rendre en outre plus avantageux. Il doit y avoir une explication.

**M. Horler:** L'explication que nous avons obtenue, et qui est répétée de nouveau dans la Mise à jour du Programme énergétique national que l'on vient de publier, c'est que le programme d'indemnisation moyenne s'applique aux bruts légers et au brut lourd. Comme vous le savez probablement, sur le marché mondial, il y a une différence importante entre le prix du brut léger et celui du brut lourd. Le programme en vigueur en est un d'indemnisation forfaitaire. On estime qu'avec le temps, comme il y a tant de brut lourd et tant de brut léger, il s'établit une moyenne et l'on paie en réalité une indemnisation forfaitaire. Cela veut dire que ceux qui importent du brut léger obtiennent probablement une indemnisation qui fait que leurs importations leur coûtent à peu près la même chose que le brut canadien, mais que ceux qui importent du brut lourd sont très avantagés parce que l'indemnisation est égale. Voilà en réalité ce qui nous inquiète. Nous estimons, et nous l'avons déjà recommandé, que le programme d'indemnisation devrait, comme les prix canadiens, refléter les diverses qualités du pétrole importé et qu'il faudrait peut-être instaurer un programme à deux ou trois niveaux. Nous estimons cependant que même la situation des importations étrangères a évolué, tout comme la conjoncture de nos propres ressources. Le Canada devrait s'efforcer vraiment d'utiliser le plus possible de pétrole domestique dans nos raffineries.

Nous admettons que nous ne pouvons livrer de brut canadien de l'Ouest sur la côte est. C'est franchement impossible. Nous pouvons cependant le livrer à Montréal et nous estimons qu'il faudrait s'efforcer d'utiliser le plus possible de brut domestique sur le marché de Montréal parce que nos membres ont dû limiter leur production de gaz à cause de la faiblesse des débouchés pour le gaz naturel et de l'absence de marchés d'exportation. Le Programme énergétique national leur impose des taxes supplémentaires. La production de brut devait assurer leur survie et on les a encouragés à trouver de nouvelles réserves à cause du prix de référence du nouveau pétrole et du prix supplémentaire que l'on vient tout juste de leur offrir à la suite de la mise à jour de la semaine dernière. Cependant, lorsqu'ils essaient de trouver ce genre de pétrole, leur capacité de production est inutilisée parce que la demande n'existe pas. Nous estimons qu'il faut étudier sérieusement les moyens d'utiliser le pétrole canadien et qu'il faut s'efforcer d'utiliser d'abord notre propre pétrole.

**M. Porter:** Ils disent qu'ils ont un contrat à long terme qu'ils ne déchireront pas. Voilà ce qu'on nous dit précisément, pour répondre à votre question. Je m'exprimerai différemment. Si le prix du pétrole canadien est fixé selon la qualité, pourquoi ne pas faire de même avec le pétrole importé? La question est encore plus générale en ce qui concerne le brut. Nous importons des produits—c'est-à-dire du mazout résiduel, du fuel oil lourd. Le problème est alors que vous rendez plus difficile la



[Text]

are compounding the difficulty of trying to market gas, particularly into Quebec, because of the availability of the residual products that are being imported, or, alternately, are being manufactured from the heavier crude oil that is coming into Canada, particularly the Mexican and some of the Venezuelan crudes. So it is counterproductive. First, you are not generating the activity in the industry to achieve a level of crude oil self-sufficiency; second, you are probably exporting \$3 billion to \$5 billion a year out of the country; third, you are not getting the jobs that you want in the country. To us it just does not make any sense. Energy, Mines and Resources, I am told, has an analysis of each one of those contracts which people importing the crude oil products have, and I am wondering if perhaps there is not a clause in there that says that those contracts are subject to review every six months, every year or perhaps every three months. I raise that as a question. Perhaps if you have someone from EMR appear before you—

**The Chairman:** "Subject to review": for what purpose?

**Mr. Porter:** Pricing, quantities.

**Senator Cook:** Subject to review, period.

**Senator Walker:** Updating.

**Senator Godfrey:** All of our gas and oil contracts are certainly subject to review.

**Mr. Porter:** Absolutely.

**Senator Godfrey:** Even if they are not long-term contracts, there is no reason why the government should be giving those people who are importing crude oil a profit out of the public purse.

**Mr. Porter:** Precisely. As Mr. Horler said, crude oil on the world markets, depending on quality, sells at a great differential price range. The same thing applies in Canada. In other words, why should we give someone the same compensation when they import a Volkswagen as opposed to importing a Cadillac? It is just crazy.

**Senator Godfrey:** It would be more expensive to refine crude oil. I am talking about heavy crude oil. So it might be a little bit higher.

**Mr. Horler:** Heavy crude is more expensive to refine. It tends to be the bottom of the barrel. It is the last cut in the cracking process. But it is also priced lower accordingly. You get an advantage in terms of actual purchase price.

**Senator Molson:** Is there not a glut of that in the east? They are talking about upgrading in the Montreal area. Is this not quite a problem already?

**Mr. Horler:** Yes, it is a problem. In fact, it is one that we believe is of concern. We have always said that we think Canada should be carefully reviewing some of the import contracts such as for Mexican crude oil. Almost all of the oil that Canada imports under the state-to-state arrangement with Mexico is heavy crude oil. We have a surplus of heavy crude oil in Canada that we cannot sell.

**Senator Molson:** How much of those contracts, that are subject to trade agreements with Venezuela and Mexico, get

[Traduction]

commercialisation du gaz, particulièrement au Québec, à cause de la disponibilité des produits résiduels importés ou tirés de brut plus lourd importé au Canada, en particulier de brut mexicain et vénézuélien. Cette politique est donc non productive. Tout d'abord, vous ne suscitez pas dans l'industrie l'activité nécessaire pour atteindre une certaine autosuffisance sur le plan du pétrole brut; deuxièmement, vous exportez probablement de \$3 à \$5 milliards par année; troisièmement, vous ne créez pas les emplois que vous voulez au pays. Pour nous, cela n'a tout simplement aucun sens. On m'a dit que le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources a analysé chacun des contrats signés par les importateurs de produits du pétrole brut et je me demande si ces contrats ne comportent pas une disposition stipulant qu'ils peuvent être revus tous les six mois, tous les ans ou peut-être même tous les trois mois. Je pose la question. Si un représentant du ministère témoigne devant vous—

**Le président:** «Peut être révisé»: à quelle fin?

**M. Porter:** Pour ce qui est des prix, des quantités.

**Le sénateur Cook:** Sujet à révision, un point c'est tout.

**Le sénateur Walker:** Mise à jour.

**Le sénateur Godfrey:** Tous nos contrats de pétrole et de gaz peuvent certes être révisés.

**M. Porter:** Sans aucun doute.

**Le sénateur Godfrey:** Même s'il ne s'agit pas de contrats à long terme, il n'y a aucune raison pour que le gouvernement permette aux importateurs de brut de faire des profits grâce au trésor public.

**M. Porter:** En effet. Comme l'a dit M. Horler, le prix du brut sur les marchés mondiaux diffère considérablement selon la qualité. La même chose s'applique au Canada. Autrement dit, pourquoi accorder à quelqu'un la même indemnisation lorsqu'il importe une Volkswagen que lorsqu'il importe une Cadillac? C'est stupide.

**Le sénateur Godfrey:** Le raffinage du brut coûterait plus cher. Je parle du brut lourd. L'indemnisation pourrait donc être un peu plus élevée.

**M. Horler:** Le brut lourd coûte plus cher à raffiner. C'est le fond du baril, le dernier produit du processus de craquage. Cependant, il coûte moins cher. Le prix d'achat réel est donc avantageux.

**Le sénateur Molson:** N'y a-t-il pas de surplus dans l'Est? On parle de valorisation dans la région de Montréal. Le problème n'est-il pas déjà important?

**M. Horler:** En effet, cela pose un problème. C'est en fait un aspect qui nous inquiète. Nous avons toujours affirmé que le Canada devrait examiner attentivement certains contrats d'importation comme celui du brut mexicain. Presque tout le pétrole importé par le Canada en vertu de l'entente signée avec le Mexique est du brut lourd. Nous avons au Canada un surplus de brut lourd invendable.

**Le sénateur Molson:** Combien de ces contrats assujettis à ces accords commerciaux avec le Venezuela et le Mexique vont

[Text]

beyond just the business contract to the nation-to-nation relationship?

**Mr. Horler:** I suspect the Mexican one very definitely is. Certainly it was set up as a nation-to-nation deal. That is one of the problems with it. I am not sure whether Venezuelan contracts are. Of course, our members are not the importing companies; so it is very difficult for us to ascertain the actual levels of those contracts. Our members tend to be producers in western Canada and they bear the brunt of the shut-in because of this oil that is coming in.

**Senator Cook:** May I ask a general question? Mr. Porter told us that the latest profits in the oil industry are down 50 per cent after tax.

**Mr. Porter:** That is correct.

**Senator Cook:** Can you tell us what the pretax portion is? I am trying to find what is the impact of the recession.

**Mr. Porter:** Mr. Poyen has the Petroleum Monitoring Agency's latest report for the first six months of 1981.

**Mr. Poyen:** And a subsequent update of data compiled out of Statistics Canada, which is available.

**Senator Cook:** Just generally; we do not want actual figures.

**Mr. Poyen:** The net income for the first nine months of 1981 was down 48 per cent over a comparable period in 1980.

**Senator Cook:** What do you mean by net—before tax?

**Mr. Poyen:** No, that is after tax. The 48 per cent does not include those amounts of anticipated PIP grants that would flow out of the PIP program. Considering those grants, it is closer to 30 per cent down in the first nine months of 1981 as opposed to 1980.

**Senator Cook:** You can see the thrust of my thinking. I want to get some broad yardstick. Everyone knows that profits are down not only in the oil industry but everywhere. I would like you to give us some broad guideline as to the decline before tax figures, so that we can estimate how much your position is due to the new energy policy and general conditions.

**Mr. Poyen:** I will go back a step. Total revenues in 1981 were up 12 per cent. Net income before tax was down 11 per cent. Then it was 49 per cent after tax. So in spite of revenues being up 12 per cent, income before tax was down 11 per cent over a comparable nine-month period a year earlier.

**Senator Molson:** Do you have the figure for the year before that? I am trying to find out whether this is a real trend.

**Mr. Porter:** We will get that information for you.

**Mr. Poyen:** I believe the PMA report will be issued prior to July 1, or it is hoped to be.

[Traduction]

au-delà du simple contrat d'affaires pour représenter une relation d'état à état?

**M. Horler:** Je suppose que c'est très certainement le cas du contrat avec le Mexique qui a été sans aucun doute établi dans le cadre d'un marché d'état à état. C'est un des problèmes qui se posent. Je ne suis pas sûr que ce soit le cas des contrats avec le Venezuela. Ce ne sont bien sûr pas nos membres qui importent. Il est donc très difficile pour nous d'établir les chiffres réels de ces contrats. Nos membres sont des producteurs de l'Ouest du Canada et ce sont surtout eux qui sont victimes de la non-utilisation à cause de ces importations.

**Le sénateur Cook:** Puis-je poser une question d'ordre général? M. Porter nous a dit que les derniers profits après impôt de l'industrie pétrolière ont diminué de 50 p. 100.

**M. Porter:** En effet.

**Le sénateur Cook:** Pouvez-vous nous préciser les profits avant impôt? J'essaie d'avoir une idée de l'impact de la récession.

**M. Porter:** M. Poyen a le dernier rapport de l'Agence de surveillance du secteur pétrolier pour les six premiers mois de 1981.

**M. Poyen:** Ainsi qu'une mise à jour subséquente des données compilées par Statistique Canada, qui sont disponibles.

**Le sénateur Cook:** Nous voulons simplement une idée générale, et non des chiffres réels.

**M. Poyen:** Le revenu net des neuf premiers mois de 1981 a diminué de 48 p. 100 par rapport à la même période de 1980.

**Le sénateur Cook:** Que voulez-vous dire par net—avant impôt?

**M. Poyen:** Non, après impôt. Les 48 p. 100 ne comprennent pas les subventions prévues dans le cadre du Programme d'encouragement du secteur pétrolier. Si l'on tient compte de ces subventions, la diminution est plutôt de 30 p. 100 au cours des neuf premiers mois de 1981 par rapport à 1980.

**Le sénateur Cook:** Vous voyez où je veux en venir. Je veux avoir une idée générale. Chacun sait que l'industrie pétrolière n'est pas la seule à faire des profits, mais que toutes en font. J'aimerais que vous nous donniez une idée générale de la baisse avant impôt, afin que nous puissions évaluer dans quelle mesure votre position est due à la nouvelle politique énergétique et à la conjoncture générale.

**M. Poyen:** Je vais revenir un peu en arrière. Les recettes totales de 1981 ont augmenté de 12 p. 100. Le revenu net a diminué de 11 p. 100 avant impôt, puis de 49 p. 100 après impôt. Même si les recettes ont augmenté de 12 p. 100, le revenu avant impôt a diminué de 11 p. 100 par rapport à la période correspondante de neuf mois de l'année précédente.

**Le sénateur Molson:** Avez-vous les chiffres pour l'année précédente? J'essaie de savoir s'il s'agit d'une tendance véritable.

**M. Porter:** Nous vous fournirons ces renseignements.

**M. Poyen:** Je crois que le rapport de l'Agence de surveillance du secteur pétrolier paraîtra avant le 1<sup>er</sup> juillet, ou du moins nous l'espérons.



[Text]

**Mr. Porter:** But it will not give 1979-81. I think that is what the senator is after.

**Senator Molson:** That is quite important. In the year-to-year as opposed to a nine-month period there can be factors that were not present the year before.

**Senator Cook:** Saying that profits are down 50 per cent after tax can be misleading, because it can leave the impression that it was all due to the new energy program.

**Senator Stollery:** Mr. Chairman, I would like to pursue that, because I am certainly very unclear about this question. To what extent is it the National Energy Program and to what extent is it the general decline in demand for petroleum products worldwide? I read the same general figures of decline in profits worldwide in the petroleum industry—not just in Canada. When I read the statistics in the international press for the oil industry outside of Canada, they are also in a serious state of decline. That seems to be brought on by a drop in demand because of world conditions. To what extent is that true in Canada? I believe that is what is confusing everyone. To what extent do world conditions compare to the National Energy Program? It is a very confusing business, when we read the same figures for European oil companies and for American oil companies.

**Mr. Porter:** I do not think we can spell out what is attributable to economic conditions internationally or nationally. No one has ever kept that type of economic information. Let me put it another way. If we need to spend something in the order of from \$6 billion to \$10 billion a year to bring Canada to a position of crude oil self-sufficiency by 1990—those are the figures from the Royal Bank of Canada—and we are paying PGRT and IORT taxes, which come under the National Energy Program, of something in excess of \$2 billion per year, then obviously that has to have an adverse impact on our industry—just from those two set taxes alone.

**Senator Stollery:** Of course, that is correct. But what happens if—and perhaps it is a big “if”—there were a dramatic turn around in demand? What effect would that have on the industry and the possibility of self-sufficiency by the end of the decade? If there was a large upturn in demand because of the change in world conditions, would that have a major impact on our industry?

**Mr. Porter:** No, because it is contradictory. A large upturn in demand is unlikely to occur. We are going to see rising prices if they are followed through on the NEP and the NEP update because of conservation. I think it is already recognized, and I go back to your first question, that conservation, that is, a reduction in demand, is taking place right now. Part of it is attributable to higher prices and part of it is attributable to general economic conditions. People are becoming more cost conscious.

[Traduction]

**M. Porter:** Il ne contiendra cependant pas les chiffres de 1979 à 1981. Je crois que c'est ce que le sénateur cherche à obtenir.

**Le sénateur Molson:** C'est très important. Sur une période d'un an au lieu de neuf mois, il peut y avoir des facteurs qui n'existaient pas l'année précédente.

**Le sénateur Cook:** Dire que les profits après impôt ont diminué de 50p. 100 peut être trompeur, parce que cela peut donner l'impression que la baisse est entièrement due au nouveau programme énergétique.

**Le sénateur Stollery:** Monsieur le président, j'aimerais poursuivre dans la même veine, parce que cette question suscite beaucoup de confusion chez moi. Dans quelle mesure la cause est-elle attribuable au Programme énergétique national et à la baisse générale de la demande de produits pétroliers dans le monde? La baisse générale des profits est la même dans l'industrie pétrolière mondiale—et non simplement au Canada. D'après les statistiques publiés dans la presse internationale sur l'industrie pétrolière étrangère, la dépression y est grave là aussi. Elle semble résulter d'une baisse de la demande due à la conjoncture mondiale. Dans quelle mesure cela est-il vrai au Canada? Je crois que c'est ce qui sème la confusion chez chacun. Dans quelle mesure la conjoncture mondiale se compare-t-elle au Programme énergétique national? Cela suscite un peu de confusion lorsque l'on lit les mêmes chiffres pour les compagnies pétrolières européennes et américaines.

**M. Porter:** Je ne crois pas que nous puissions préciser ce qui est attribuable à la conjoncture économique internationale ou nationale. Personne n'a jamais recueilli ce genre de renseignements économique. Je vais m'exprimer autrement. S'il faut dépenser de \$6 à \$10 milliards par année pour assurer l'auto-suffisance du Canada sur le plan du pétrole brut en 1990—ce sont là les chiffres de la Banque royale du Canada—et si nous payons un peu plus de \$2 milliards par année en TRPG et en TRPS dans le cadre du Programme énergétique national, ces deux taxes à elles seules doivent de toute évidence avoir un effet négatif sur notre industrie.

**Le sénateur Stollery:** Bien sûr, c'est juste. Mais que se passe-t-il si—et c'est peut-être un gros «si»—la demande change de façon spectaculaire? Quel effet cela aurait-il sur l'industrie et sur la possibilité d'autosuffisance à la fin de la décennie? Si la demande augmentait considérablement à cause de l'évolution de la conjoncture mondiale, cela aurait-il des répercussions majeures sur notre industrie?

**M. Porter:** Non, parce que c'est contradictoire. Il est peu probable que la demande augmente considérablement. La conservation entraînera une augmentation des prix dans le cadre du PEN et de la Mise à jour PEN. Je crois qu'on l'admet déjà et j'en reviens à votre première question, soit que la conservation, c'est-à-dire une réduction de la demande, se manifeste dès maintenant. Cette réduction est attribuable en partie aux prix plus élevés et en partie à la conjoncture économique générale. Les gens font de plus en plus attention aux coûts.



[Text]

**Senator Stollery:** Surely, the lack of industrial use has more of an effect than energy conservation. Surely industrial demand would be the larger element.

**Mr. Porter:** No doubt, but people are switching from oil to gas to coal—

**Senator Stollery:** You also represent gas producers.

**Mr. Porter:** ... to hydro-electric power.

**Senator Stollery:** Is the coal change-over having much of an effect on the oil and gas industry at this point?

**Mr. Porter:** Not really, but it will have an effect.

**Senator Stollery:** But so far, it has not had an effect. I go back then to my question. If there is a dramatic upturn in industrial demand in the western world, including Canada, can you describe its effect on your industry. I think this is a question that many people will ask.

**Mr. Poyen:** Before answering that question, if I may, I would like to go back to your original question where you asked about the current level of taxation.

**Senator Stollery:** That is not my original question. My original question was: What makes the industry in Canada substantially different from the industry that is in a state of decline outside of Canada?

**Mr. Horler:** One thing you should keep in mind, Senator, is that most of the economies we are comparing with, that is the United States in particular—

**Senator Stollery:** And Western Europe.

**Mr. Horler:** ... and Western Europe are already paying world prices. They have accepted the fact that they have to pay world prices. We are still far below that price. In some senses we are insulated from the world situation. We price our crude oil, with the exception of new oil, far below the world price levels. So as a consequence when the world price changes, it does not have the same effect on demand as the internal forces within Canada. The effects on demand here have been most influenced by the dramatic increase in the price charged to the consumer. Those prices have gone up since the introduction of the NEP because of the Petroleum Compensation Charge being increased and the Canadian ownership levy being added, and the increases the consumers are feeling are not as influenced by the increase in crude oil price. They are more the result of direct taxation on the consumer. That is what is affecting demand in Canada, not the world situation.

**Senator Stollery:** But surely the decline in industrial activity must be having an effect on demand.

**Mr. Horler:** There is no question that it is a factor.

**Senator Stollery:** Do you know what factor it is?

**Mr. Horler:** No, and I don't think anybody does. I would suspect that the increased price the consumers are paying is as

[Traduction]

**Le sénateur Stollery:** L'absence de consommation industrielle a sans aucun doute plus d'effet que les économies d'énergie. La demande industrielle devrait sûrement constituer l'élément le plus important.

**M. Porter:** Sans aucun doute, mais on remplace le pétrole par le gaz, le charbon—

**Le sénateur Stollery:** Vous représentez aussi les producteurs de gaz.

**M. Porter:** ... et l'énergie hydro-électrique.

**Le sénateur Stollery:** Le remplacement du pétrole par le charbon a-t-il beaucoup d'effet sur l'industrie pétrolière et gazière pour le moment?

**M. Porter:** Pas vraiment, mais cela viendra.

**Le sénateur Stollery:** Cela n'a cependant pas eu d'effet jusqu'à maintenant. Je reviens alors à ma question. Si la demande industrielle augmente considérablement dans le monde occidental, y compris au Canada, quels en seraient les effets sur votre industrie? C'est une question que beaucoup de gens poseront.

**M. Poyen:** Avant de répondre à cette question, si vous me le permettez, j'aimerais revenir à votre première question où vous avez parlé de la fiscalité actuelle.

**Le sénateur Stollery:** Ce n'est pas ma première question. Ma première question était: qu'est-ce qui rend l'industrie canadienne très différente de l'industrie étrangère où la dépression sévit?

**M. Horler:** Ce qu'il ne faut pas oublier, sénateur, c'est que la plupart des économies avec lesquelles nous établissons des comparaisons, c'est-à-dire celle des États-Unis en particulier—

**Le sénateur Stollery:** Et de l'Europe de l'Ouest.

**M. Horler:** ... et de l'Europe de l'Ouest paient déjà le prix mondial qu'elles ont accepté de payer. Nous sommes encore loin de ce prix. Dans un certain sens, nous sommes isolés de la conjoncture mondiale. Nous établissons le prix de notre pétrole brut, à l'exception du pétrole nouveau, bien au-dessous des prix mondiaux. C'est pourquoi, lorsque le prix mondial change, il n'a pas, sur la demande, le même effet que les forces internes qui agissent au Canada. La demande domestique a été influencée surtout par l'augmentation spectaculaire du prix à la consommation. Le prix a augmenté depuis le lancement du PEN parce que les frais d'indemnisation pétrolière ont augmenté et qu'on perçoit un droit sur la propriété canadienne. Les augmentations que subissent les consommateurs ne sont pas influencées par l'augmentation du prix du brut. Elles résultent plus de l'imposition directe des consommateurs. C'est cela qui affecte la demande au Canada, et non pas la conjoncture mondiale.

**Le sénateur Stollery:** La baisse de l'activité industrielle doit sûrement avoir un effet sur la demande.

**M. Horler:** C'est certainement un facteur.

**Le sénateur Stollery:** Savez-vous lequel?

**M. Horler:** Non, et je ne crois pas que personne le sache. Je suppose que l'augmentation des prix à la consommation est un

[Text]

much a factor, if not greater, than the decline in industrial demand.

**Senator Cook:** You say most of that increased price is a tax?

**Mr. Horler:** Yes.

**Senator Bosa:** Mr. Chairman, I was just wondering if the cut-back in production of oil in Alberta affected the Independent Petroleum Association of Canada when it was in effect?

**Mr. Porter:** Yes. We just said Alberta, but we must also say that there was a cut-back in Saskatchewan as well. So it affected our members very directly.

**Senator Bosa:** So in referring to the first nine months of 1981 as compared to the first nine months of 1980, included within the period there would have been the influence of the dramatic cut-back in oil production, while your overhead would have remained constant? Would there be a difference in the decline in total income reflected as a result of that situation?

**Mr. Porter:** I think Mr. Poyen said that our revenues were up 12 per cent in the first nine months of 1981 versus 1980.

**Mr. Poyen:** That is correct.

**Mr. Porter:** This cutback would certainly affect our ultimate profitability.

**Senator Bosa:** So this cutback would have been a very major influence in the particular period you chose as an example to illustrate the decline in profitability of your members?

**Mr. Poyen:** There is no doubt that the production cutbacks put in place by Alberta during the lapse between the introduction of the program and the September agreement had an impact on all revenues. But still, in that period, you must remember, the total revenues to industry increased by a little over 12 per cent. In the same period current taxes increased 75 per cent. As a result we find ourselves with an after-tax decline in net income of 49 per cent. If you want to include anticipated or forecast PIP grants which have not flowed to this date, it would be closer to 30 per cent. But there is no question that there was an impact on overall revenues as a result of that cutback, but total revenues still increased. When those revenues that did accrue flowed through, there was a severe decline in profitability or in net income both before and after taxes as a result of new regimes put in place through the National Energy Program.

**Senator Bosa:** But the cutbacks were an extraordinary situation, and, as a result, your example does not really reflect the general situation. The cutbacks were a single event.

**Mr. Porter:** Perhaps what we can do to answer your question, Mr. Chairman, is provide a table that goes back to include Senator Molson's comment and then introduces the reduction factor in dollar terms of the cutback in oil production.

[Traduction]

facteur aussi important, sinon plus, que la baisse de la demande industrielle.

**Le sénateur Cook:** Vous dites que les taxes constituent la majeure partie de cette augmentation?

**M. Horler:** En effet.

**Le sénateur Bosa:** Monsieur le Président, la réduction de la production pétrolière de l'Alberta a-t-elle affecté l'Association pétrolière indépendante du Canada?

**M. Porter:** Oui. Nous venons de parler de l'Alberta, mais il faut ajouter que la Saskatchewan a elle aussi réduit sa production. Cela a donc affecté nos membres très directement.

**Le sénateur Bosa:** Donc, si l'on se reporte aux neuf premiers mois de 1981 par rapport à la même période de 1980, il faudrait inclure à cette période les répercussions des coupures spectaculaires de la production de pétrole pendant que vos frais généraux demeureraient constants? Cela aurait-il fait une différence dans la baisse des recettes totales?

**M. Porter:** Je crois que M. Poyen a déclaré que nos recettes ont augmenté de 12 p. 100 au cours des neuf premiers mois de 1981 par rapport à 1980.

**M. Poyen:** En effet.

**M. Porter:** Cette réduction affecterait sans aucun doute nos profits.

**Le sénateur Bosa:** Cette réduction aurait donc constitué un facteur très important au cours de la période que vous avez choisie pour illustrer la chute des profits de vos membres?

**M. Poyen:** Les réductions de la production imposées par l'Alberta entre le lancement du programme et l'accord de septembre ont sans aucun doute eu des répercussions sur toutes les recettes. Il ne faut pas oublier qu'au cours de cette même période, les recettes totales de l'industrie ont augmenté d'un peu plus de 12 p. 100, pendant que les taxes augmentaient de 75 p. 100. C'est pourquoi nos revenus nets après impôt ont diminué de 49 p. 100. Si vous voulez ajouter les subventions anticipées ou prévues dans le cadre du Programme d'encouragement de l'industrie pétrolière, qu'on n'a pas encore reçues, la baisse serait plutôt de 30 p. 100. Ces réductions de la production ont sans aucun doute eu des répercussions sur les recettes totales, mais celles-ci ont quand même augmenté. Lorsque l'industrie a touché ces recettes, les profits, ou le revenu net avant et après impôt, ont diminué considérablement à la suite des nouvelles dispositions mises en œuvre dans le cadre du Programme énergétique national.

**Le sénateur Bosa:** Les réductions de la production constituaient cependant un cas extraordinaire et votre exemple ne reflète donc pas vraiment la conjoncture générale. Les réductions étaient un phénomène passager.

**M. Porter:** Pour répondre à votre question, monsieur le président, nous pourrions peut-être vous fournir un tableau qui irait jusqu'à inclure les commentaires du sénateur Molson et qui illustrerait en outre le facteur de réduction, en dollars, résultant de la diminution de la production de pétrole.



[Text]

**Senator Molson:** How long was the Alberta cutback in effect?

**Mr. Horler:** From March to September of 1981.

**Senator Molson:** Six months.

**Senator Bosa:** Which is included in the 9-month period which you referred to in your comparison.

**Mr. Poyen:** But revenue was still up. You must remember that the principal new taxes imposed by the National Energy Program are revenue taxes. Had we been producing at higher levels and had revenues been higher, then the taxes would have been even greater.

**Senator Bosa:** When you say revenue, do you mean the total revenue of the oil companies as well as the Government of Canada and the royalties of the provinces or just of the companies themselves?

**Mr. Poyen:** We are talking about the revenues of the upstream sector of the oil and gas industry—that is the producing sector of the oil and gas industry.

**Senator Bosa:** But there was an increase in the price of oil during that period, was there not?

**Mr. Poyen:** Yes.

**Mr. Porter:** That is why our revenues were up.

**The Chairman:** Mr. Porter, have you a list of the operations that could be said to be included under the National Energy Program and the dollars involved and the dollars expended?

**Mr. Porter:** We could put together a table like that for you.

**The Chairman:** How long would it take to get that?

**Mr. Porter:** I think we could do it within a week, sir.

**Senator Godfrey:** Would that list include the figures for 1982?

**Mr. Porter:** We could bring them up to, say, the first five months of 1982.

**Senator Godfrey:** And could you also include the actual figures showing the nine dollar advantage over crude oil imports and so on, so that we can examine the departmental officials on that?

**Mr. Porter:** Yes, sir.

**The Chairman:** Could you do that as soon as possible?

**Mr. Porter:** Yes, sir.

**Senator Godfrey:** Can I discuss natural gas for a minute? It seems to me that natural gas is flowing out of our ears. We cannot sell it or export it, and yet people still want to drill for it. Is it not an embarrassment for small companies to discover gas when they cannot sell it and it only compounds the difficulties? I hear people talking about not being able to drill, but why do we want to drill for natural gas? It is there in the ground and we may want to use it 30 or 40 years from now. I recall being out in Vancouver the week after the National Energy Program came in, and there was an argument between the provincial government and the federal government as to

[Traduction]

**Le sénateur Molson:** Les coupures imposées par l'Alberta ont duré combien de temps?

**M. Horler:** De mars à septembre 1981.

**Le sénateur Molson:** Six mois.

**Le sénateur Bosa:** Ces six mois sont compris dans la période de neuf mois sur laquelle vous fondez votre comparaison.

**M. Poyen:** Les recettes ont quand même augmenté. Vous devez vous rappeler que les principales nouvelles taxes imposées par le Programme énergétique national sont des taxes sur les recettes. Si nous avions produit davantage et si les recettes avaient été plus élevées, les taxes auraient alors été encore plus élevées.

**Le sénateur Bosa:** Lorsque vous parlez de recettes, parlez-vous des recettes totales des compagnies pétrolières, ainsi que des redevances versées au gouvernement du Canada et aux provinces, ou simplement des recettes des compagnies?

**M. Poyen:** Nous parlons des recettes du secteur amont de l'industrie pétrolière et gazière—c'est-à-dire du secteur de la production de l'industrie.

**Le sénateur Bosa:** Le prix du pétrole a cependant augmenté au cours de cette période, n'est-ce pas?

**M. Poyen:** En effet.

**M. Porter:** C'est pourquoi nos recettes ont augmenté.

**Le président:** Monsieur Porter, avez-vous une liste des opérations qui sont visées par le Programme énergétique national, des montants en cause et des montants dépensés?

**M. Porter:** Nous pourrions vous présenter un tableau de ce genre.

**Le président:** Combien de temps vous faudrait-il?

**M. Porter:** Une semaine à peu près, monsieur.

**Le sénateur Godfrey:** Cette liste comprendrait-elle les chiffres pour 1982?

**M. Porter:** Nous pourrions inclure, disons, les cinq premiers mois de 1982.

**Le sénateur Godfrey:** Pourriez-vous en outre inclure les chiffres réels illustrant l'avantage de \$9 par rapport au brut importé et ainsi de suite, afin que nous puissions interroger les fonctionnaires du ministère à ce sujet?

**M. Porter:** Oui, monsieur.

**Le président:** Pourriez-vous le faire aussitôt que possible?

**M. Porter:** Oui, monsieur.

**Le sénateur Godfrey:** Puis-je parler un peu du gaz naturel? Il me semble que le gaz naturel nous sort par les oreilles. Nous ne pouvons ni le vendre ni l'exporter, mais on continue d'en chercher. Cela n'embarrasse-t-il pas les petites compagnies lorsqu'elles découvrent du gaz invendable, ce qui ne fait que compliquer la situation? J'entends des gens dire qu'ils ne peuvent forer, mais pourquoi forer pour trouver du gaz naturel? Il est dans le sol et nous voudrions peut-être l'utiliser dans trente ou quarante ans. J'étais à Vancouver la semaine qui a suivi l'annonce du Programme énergétique national. Le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral discutaient de



[Text]

the financial effect of it. The federal government was claiming that they could export 40 per cent allowed by the NEB, and the provincial government said they only expected to be able to export 25 per cent. Why are we worrying about finding more natural gas under those conditions?

**Mr. Porter:** When you go out and drill a well, you can say, "my objective is to find oil." It is well-intentioned and that is what you hope to find. But you may also find gas. You do not deliberately right now go out and drill for gas unless you have a contractual arrangement, shall we say, with a buyer, and in this case I use the example of TransCanada Pipelines. Under the nature of that contract, called a deliverability contract, you will drill additional gas wells to make sure that you can maintain the delivery to meet your contractual obligations. There is where you will drill for gas.

For somebody to go into business today and go out and look for gas, they are not going to do it. To the extent that they can select their projects and look for oil, fine. The only other circumstance under which you would drill for gas today is if you had a lease obligation—an arrangement with another oil company—that required you to drill two or three holes a year to maintain your interest in that lease block. Realistically, you would not go drilling for gas.

In respect to exports, there has been a downturn in the United States economy and in this economy. Certain markets in the United States are able to take our gas at \$4.90 U.S. Other markets are not. On balance, for the year 1981 and to date this year, the United States is probably taking only something less than 60 per cent of their contract volumes. That is an average. In the California market, it is down to approximately 35 per cent or 40 per cent. In the mid-west and the east they are up to perhaps 70 to 75 per cent. The market competition from U.S. domestic supplied gas, from U.S. hydro, and from U.S. residuals, the same competitive factors that are affecting us here are affecting our ability to sell gas in the United States. By and large their gas is cheaper than ours, and we are finding increasing resistance by U.S. state authorities—public utility boards for the state of, shall we say, New York. They are saying to the U.S. buyers: "Why are you buying this high-cost Canadian gas?" What they do is average it out with their other gas supplies, and say, "you are raising the price to our consumers." They are saying, "why do you not buy cheaper gas, preferably U.S. domestic gas, if you can?" To the degree that they can, they will.

We do have a market opportunity, particularly in New York state and on the east coast, because their supply of gas—from where they get their supply presently from U.S. markets—is very short in life terms of an index. It is somewhere in the order of seven years' supply. In Canada under the National Energy Board rules we have to maintain a supply of 25 years plus for Canadian suppliers, including exports. We are pleased with the National Energy Board's recent announcement, and Mr. Lalonde supported that announcement. Hopefully, we will get new markets.

**Senator Godfrey:** What difference does it make if you get the allowables up, if you cannot sell it? A second question

[Traduction]

ses répercussions financières. Le gouvernement fédéral prétendait qu'il pouvait exporter les 40 p. 100 permis par l'ONE et le gouvernement provincial affirmait qu'il s'attendait à ne pouvoir en exporter que 25 p. 100. Pourquoi chercher à découvrir davantage de gaz naturel dans de telles circonstances?

**M. Porter:** Si je veux forer un puits, vous pouvez dire que je cherche du pétrole. Mes intentions sont valables et c'est ce que j'espère trouver. Cependant, je peux trouver aussi du gaz. À l'heure actuelle, personne ne fore délibérément pour trouver du gaz à moins d'avoir un contrat, disons, avec un acheteur et j'utilise l'exemple de la TransCanada Pipelines. En vertu de ce contrat, appelé contrat de livrabilité, une compagnie fore des puits de gaz supplémentaire afin de maintenir ses livraisons et de respecter ses obligations contractuelles. C'est dans un tel cas qu'on cherche du gaz.

Personne ne se lancera en affaires aujourd'hui pour chercher du gaz. Dans la mesure où l'on peut faire un choix et chercher du pétrole, très bien. Le seul autre cas où quelqu'un forerait pour trouver du gaz, ce serait après avoir conclu, avec une autre compagnie pétrolière, un bail stipulant qu'il doit forer deux ou trois puits par année pour conserver sa participation dans le bail. Pour être réaliste, personne ne forerait pour trouver du gaz.

Pour ce qui est des exportations, l'économie américaine et l'économie canadienne ont ralenti. Certains débouchés américains peuvent acheter notre gaz à \$4.90 américains, d'autres pas. Tout compte fait, pour l'année 1981 et à ce jour cette année, les États-Unis achètent probablement un peu moins de 60 p. 100 des volumes prévus au contrat. C'est une moyenne. Sur le marché de la Californie, les achats ont baissé à environ 35 ou 40 p. 100. Dans le Midwest et l'Est, ils ont atteint peut-être 70 à 75 p. 100. La concurrence du gaz domestique américain, des compagnies d'électricité et des résiduels américains, soit les mêmes facteurs compétitifs qui nous affectent ici, affectent nos débouchés aux États-Unis. Règle générale, leur gaz coûte moins cher que le nôtre et nous constatons de plus en plus de résistance de la part des autorités des États américains—des entreprises d'utilité publique comme celle de l'état de New York, par exemple. Ils disent aux acheteurs américains: Pourquoi achetez-vous du gaz canadien coûteux? Elles établissent une moyenne avec leurs autres fournisseurs de gaz et vous augmentez le prix pour nos consommateurs. Elles demandent pourquoi ne pas acheter du gaz moins cher, de préférence du gaz domestique américain, si vous le pouvez. C'est ce que les Américains font dans la mesure du possible.

Nous avons des débouchés, particulièrement dans l'état de New York et sur la côte Est, parce que leurs réserves de gaz—c'est-à-dire de gaz qu'ils obtiennent présentement sur les marchés américains—sont très limitées. Elle dureront environ sept ans. Au Canada, les règlements de l'Office national de l'énergie nous obligent à maintenir des réserves de 25 ans et plus pour les fournisseurs canadiens, y compris les exportations. Nous sommes heureux de la récente annonce de l'Office nationale de l'énergie que M. Lalonde a appuyée. Nous espérons obtenir de nouveaux débouchés.

**Le sénateur Godfrey:** Si l'on augmente les exportations permises, quelle différence cela fait-il si vous ne pouvez vendre

[Text]

perhaps you could answer at the same time relates to the high price of gas. Can the industry, you, or the government bring it down? Where is the blame put if we are not competitive?

**Mr. Porter:** I will not put a blame, but the federal government sets the price and there is very little we can do about it. We can make recommendations to them. They monitor the market regularly. They take the view if we are selling less but getting equal revenues, then they are not concerned. It does concern us, because in Alberta alone we have over 10,000 shut-in natural gas wells that are not producing, the cost of which, because you put that money in the ground, is borne on the producer's back. That is his inventory.

**Senator Godfrey:** When they increase the price of gas, do the producers benefit as well as the federal government, or do they just get higher taxes?

**Mr. Porter:** We get something out of it.

**Senator Godfrey:** Really it is a balance.

**Mr. Porter:** Most of it goes to governments.

**Senator Godfrey:** Has the industry been pressing the government for a lower price?

**Mr. Porter:** That is a good argument.

**Senator Godfrey:** I was not arguing; I asked a question.

**Mr. Porter:** It is an argument in the industry, senator, in the California market the price is, very clearly, far too high. I think we can sell gas to new prospective markets in the New York-Boston area at \$4.94. At least that is the advice given us. The argument then is: Why do we not have a flexible price—one for this market and one for that market. The last time we proposed that, the U.S. government said «No, that is our business, because we cannot afford to give a competitive edge, shall we say, to Nebraska as opposed to Alabama or California.»

**Senator Cook:** The whole new energy policy was based on the assumption that the price of gas and oil would remain very high and keep on going up, and now that it has stabilized and is, in fact, going down, the whole new energy policy is in grave danger of collapse.

**Mr. Porter:** I think that is a fair statement, senator, from our point of view. Actually, perhaps in the last month the international price started to creep up in the stock market just a little bit.

**Mr. Horler:** Yes, there has been a firming on the world market of crude oil and refined products. I think the point you made is very valid. It is interesting to note that in areas of the world where governments have taken a larger and larger share of the price, as it was going up, and have seen this as a revenue

[Traduction]

le gaz? Une deuxième question à laquelle vous pourriez peut-être répondre en même temps porte sur le prix élevé du gaz. L'industrie ou le gouvernement ou votre association peuvent-ils le réduire? Qui faut-il blâmer si nous ne sommes pas compétitifs?

**M. Porter:** Je ne veux blâmer personne, mais le gouvernement fédéral fixe le prix et il n'y a pas grand chose que nous puissions faire. Nous pouvons lui soumettre des recommandations. Il surveille régulièrement le marché. Il estime que si nous vendons moins, mais que si nos revenus sont les mêmes, il n'y a pas à s'inquiéter. Cela nous inquiète parce qu'en Alberta seulement, nous avons plus de 10,000 puits de gaz naturel non utilisés et dont les producteurs supportent le coût parce que l'argent est investi dans le sol. Ces puits constituent leur inventaire.

**Le sénateur Godfrey:** Lorsque le prix de gaz augmente, les producteurs en bénéficient-ils autant que le gouvernement fédéral, ou celui-ci en retire-t-il simplement des taxes plus élevées?

**M. Porter:** Nous en retirons quelque chose.

**Le sénateur Godfrey:** Il y a en fait équilibre.

**M. Porter:** La majeure partie du prix va aux gouvernements.

**Le sénateur Godfrey:** L'industrie a-t-elle demandé au gouvernement d'abaisser le prix?

**M. Porter:** C'est un bon argument.

**Le sénateur Godfrey:** Je ne discute pas, je pose une question.

**M. Porter:** C'est un argument au sein de l'industrie, sénateur. Sur le marché de la Californie, le prix est de toute évidence beaucoup trop élevé. Je crois que nous pouvons vendre du gaz à \$4.94 sur de nouveaux marchés possibles dans la région de New York-Boston. Du moins c'est ce qu'on nous dit. L'argument est alors le suivant. Pourquoi ne pas avoir un prix flexible—un pour le marché canadien, et un autre pour le marché américain. La dernière fois que nous avons fait cette proposition, le gouvernement américain a dit: «Non, c'est notre affaire, parce que nous ne pouvons nous permettre d'avantager le Nebraska, par exemple, par rapport à l'Alabama ou à la Californie.»

**Le sénateur Cook:** La nouvelle politique énergétique a été fondée entièrement sur l'hypothèse selon laquelle le prix du gaz et du pétrole demeurerait très élevé et continuerait d'augmenter. Le prix s'est maintenant stabilisé et diminue en réalité. Toute la nouvelle politique énergétique risque donc de s'effondrer.

**M. Porter:** Je crois, sénateur, qu'il s'agit là d'une affirmation assez juste de notre point de vue. En fait, le prix international a commencé à augmenter légèrement depuis un mois peut-être.

**M. Horler:** En effet, le marché mondial du brut et des produits raffinés s'est raffermi. Je crois que votre argument est très valable. Il est intéressant de constater que dans certaines régions du monde, les gouvernements se sont accaparé une part de plus en plus importante du prix, à mesure que celui-ci



[Text]

generation mechanism, it is the governments that also realize the greatest shortfall when the price starts to go down.

**Senator Molson:** By how much is the price of \$4.94 presently taxed?

**Mr. Porter:** It is all subject to tax.

**Senator Molson:** How much of that \$4.94 represents taxation? How much is value for the product?

**Senator Walker:** Before it gets to the consumer.

**Senator Molson:** I am not suggesting you have to give me an accurate split, but just an idea.

**Mr. Porter:** Approximately \$3.74 is taxed between Alberta and the federal government.

**Senator Molson:** Therefore, it is \$1.20.

**Senator Stollery:** Does your organization think that the price of natural gas should be based on Btus or whether, in fact, the price of natural gas should reflect the laws of supply and demand?

**Mr. Porter:** The latter. It should reflect market conditions.

**Senator Stollery:** I presume the reason for the price reflecting Btus is in order to protect the oil sector of the oil and gas industry; is that correct or not?

**Mr. Porter:** In part, it is, but I do not think I would put it quite that way. Obviously, there has to be a relationship as between the energy value of oil, gas, coal and hydro. Hydro is priced differently than what our products are. Gas has traditionally been priced below oil, whereas it seems contradictory, but in certain circumstances gas is a much better energy fuel. You can burn it consistently and have the same heat. In certain types of steel manufacturing, it is the only fuel they use. Environmentally speaking, it is cleaner. One would think it should sell at a premium, but it does not.

**Senator Stollery:** If your organization believes that the price should reflect supply and demand, then, obviously, we have an enormous over-supply in North America relative to the demand and you think the price should drop.

**Mr. Porter:** Your question is why does the price not drop?

**Senator Stollery:** I am curious why it does not.

**Mr. Porter:** The government sets the price; industry does not.

**Senator Stollery:** Would the oil producers be happy with a price of gas that could drop dramatically and affect the interest that people might have in exploring for oil?

**Mr. Porter:** Even if we had a free-market system, it would not drop that dramatically. Right now the government sets the price. The people who have the largest interest in the pricing of oil and gas are the two levels of government, primarily the Government of Alberta. You can rest assured that the Govern-

[Traduction]

augmentait, considérant cela comme un moyen d'augmenter leurs revenus. Ce sont aussi les gouvernements qui subissent le plus important manque à gagner lorsque le prix commence à fléchir.

**Le sénateur Molson:** Quelle est la proportion des taxes dans le prix de \$4.94?

**M. Porter:** Tout est assujéti aux taxes.

**Le sénateur Molson:** Les taxes représentent quelle partie des \$4.94? Quelle est la valeur du produit?

**Le sénateur Walker:** Avant d'arriver sur le marché.

**Le sénateur Molson:** Je ne veux pas nécessairement avoir de chiffre précis, mais simplement une idée.

**M. Porter:** Les taxes perçues par l'Alberta et le gouvernement fédéral représentent environ \$3.74.

**Le sénateur Molson:** Il vous reste donc \$1.20.

**Le sénateur Stollery:** Votre association estime-t-elle que le prix du gaz naturel devrait être basé sur les UTB ou s'il devrait plutôt être fondé sur la loi de l'offre et de la demande?

**M. Porter:** Le prix devrait refléter la conjoncture du marché.

**Le sénateur Stollery:** Je suppose que l'on voudrait fonder le prix du gaz sur les UTB afin de protéger le secteur pétrolier de l'industrie pétrolière et gazière. Est-ce exact?

**M. Porter:** En partie, mais je crois que je m'exprimerais autrement. Il doit de toute évidence y avoir un lien quelconque entre la valeur énergétique du pétrole, du gaz, du charbon et de l'énergie électrique. Le prix de l'énergie électrique n'est pas établi de la même façon que celui de nos produits. Le gaz a toujours coûté moins cher que le pétrole, même si cela semble contradictoire, car le gaz est un bien meilleur combustible énergétique dans certaines circonstances. On peut le brûler régulièrement et en tirer la même énergie thermique. Dans certains procédés de fabrication de l'acier, c'est le seul combustible que l'on utilise. Au point de vue écologique, il est plus propre. On croirait que le gaz devrait se vendre plus cher, mais ce n'est pas le cas.

**Le sénateur Stollery:** Si votre association croit que le prix devrait refléter l'offre et la demande, il est alors évident que nous avons des surplus énormes en Amérique du Nord par rapport à la demande et que le prix devrait baisser.

**M. Porter:** Vous demandez pourquoi le prix ne baisse pas?

**Le sénateur Stollery:** Cela m'intrigue.

**M. Porter:** C'est le gouvernement qui fixe le prix, et non l'industrie.

**Le sénateur Stollery:** Les producteurs de pétrole seraient-ils heureux d'une chute spectaculaire du prix du gaz qui rendrait moins intéressante l'exploration pétrolière?

**M. Porter:** Même si nous avions un régime de libre marché, le prix ne diminuerait pas de façon aussi spectaculaire. À l'heure actuelle, le gouvernement fixe le prix. Ce sont les deux niveaux de gouvernement, et surtout celui de l'Alberta, qui sont les plus intéressés aux prix du pétrole et du gaz. Vous



[Text]

ment of Alberta would not let the price of gas fall right out of bed.

**Senator Godfrey:** I have read only the summary of this National Energy Program Update 1982. At page 69, on this question of new measures to alleviate shut-in problems, they say:

The Government is taking the following additional measures to further reduce potential shut-in volumes. It will: Restrict crude oil imports to those volumes under term contracts necessary to preserve continued access to offshore oil;

They are saying that we are still going to have to depend, to a certain extent, on the long term, and they have to make sure we are not jeopardizing that. Would you agree with that?

**Mr. Horler:** We would like to see some clarification of the term in those volumes.

I alluded to a situation earlier where you have a falling demand. You say you are only going to restrict imports to the term levels. What you are really saying is that any slackening in demand will be taken up by your domestic producers rather than the imports. We think that perhaps even some of those term contracts need to be reviewed as to the volume itself.

We think the situation has changed from the time when those contracts were taken out, and a review is necessary.

**Senator Godfrey:** There is a suggestion there that they are not completely bound to take all of the contracted form. They want to make sure that they are being protected for the future and, of course, I agree entirely. There is no reason that a reduction should affect the western producers as opposed to the importers.

**Mr. Porter:** We have not seen any action with respect to that.

**Senator Godfrey:** This update goes on to state:

-Adjust the method of calculation of the Oil Import Compensation Program flat rate to ensure that it is more responsive to offshore oil prices paid by Canadian importers;

That sounds like a little bit of gobbledegook to me.

**Mr. Porter:** We have been after them on this one for nine months, and we have not seen any action.

**Senator Godfrey:** This could take into account the difference between crude oil and light oil.

**Mr. Horler:** The discussions on the modification of the Oil Import Compensation Program relate not to any change in the flat rate, but merely to the number of months they use and whether they are using actual imported costs or estimated costs. They are still talking about one level of compensation, and we say that there are varying prices of oil and they should reflect that.

**Senator Godfrey:** It goes on further to state:

[Traduction]

pouvez être certain que le gouvernement de l'Alberta ne laisserait pas tomber le prix du gaz.

**Le sénateur Godfrey:** Je n'ai lu que le résumé de la Mise à jour de 1982 du Programme énergétique national. À la page 69, au sujet des nouvelles mesures visant à atténuer la sous-utilisation du potentiel, on dit que:

Le gouvernement prend les mesures supplémentaires suivantes pour réduire encore la sous-utilisation possible du potentiel de production: Il limitera les importations de brut, dans le cas des contrats à terme, au volume nécessaire pour maintenir l'accès au pétrole d'outre-mer;

On dit que l'on devra encore dépendre dans une certaine mesure et à long terme du pétrole importé et qu'il ne faut pas mettre cette dépendance en danger. Êtes-vous d'accord avec cela?

**M. Horler:** Nous aimerions que l'on précise le volume en question.

J'ai fait allusion plus tôt à une diminution de la demande. Vous dites que vous allez limiter les importations au volume prévu aux contrats à terme. Vous voulez dire en réalité que toute baisse de la demande sera absorbée par les producteurs domestiques plutôt que par les importateurs. Nous estimons qu'il faut peut-être revoir même certains de ces contrats à terme pour ce qui est du volume.

Nous croyons que la situation a changé depuis la signature de ces contrats et qu'une révision s'impose.

**Le sénateur Godfrey:** On semble dire qu'on n'est pas entièrement obligé d'importer tout le volume prévu aux contrats. On veut tout simplement s'assurer une protection pour l'avenir et je suis bien sûr entièrement d'accord. Il n'y a aucune raison pour qu'une réduction affecte les producteurs de l'Ouest plutôt que les importateurs.

**M. Porter:** Rien n'a encore été fait à ce sujet.

**Le sénateur Godfrey:** Plus loin dans la mise à jour, on lit que:

—Il rajustera le mode de calcul du taux forfaitaire du Programme d'indemnisation des importateurs de pétrole afin qu'il soit plus sensible au prix du pétrole d'outre-mer payé par les importateurs canadiens;

C'est un peu du jargon pour moi.

**M. Porter:** Il y a neuf mois que nous discutons de cet aspect et rien n'a encore été fait.

**Le sénateur Godfrey:** On pourrait dans ce cas tenir compte de la différence entre le brut lourd et le brut léger.

**M. Horler:** Les discussions sur la modification du Programme d'indemnisation des importateurs de pétrole portent non pas sur le changement du taux forfaitaire, mais simplement sur le nombre de mois sur lequel il est basé. On cherche aussi à savoir si le taux est fondé sur le coût réel ou estimatif des importations. Les gouvernements parlent encore d'un niveau d'indemnisation et nous affirmons que le prix du pétrole varie et qu'il faudra en tenir compte.

**Le sénateur Godfrey:** Le document poursuit en ces termes:

[Text]

—Initiate a program to purchase some additional volumes of western Canadian crude oil for storage;

Has there been any action on that?

**Mr. Horler:** We have posed questions to EMR officials on that and, at this point, we have not received a full response. This was a new program that we were not aware of. As you know, this has only been out a week. We have initiated a request to EMR to find out what their program is related to; who will pay for the purchasing; where it is going to be stored; and whether the producer will have to carry that cost.

**Senator Godfrey:** Is this going to be stored above ground?

**Mr. Horler:** That is right. We want to know whether we are going to use existing refinery tankage. There are a whole series of questions related to that. The major question, of course, is: Does the producer carry the cost of storage, or will it be some other agency, or government?

**Senator Godfrey:** This document goes on to state:

—provide, in special circumstances, financial support to assist the movement of western crude oil to eastern Canada via exchanges with U.S. refiners.

**Mr. Porter:** That has been done in the past. By way of illustration, it means moving Canadian crude into Chicago and having some crude come from New York up into the maritimes.

**Senator Godfrey:** And that has been done in the past?

**Mr. Porter:** That has been done in the past and could conceivably be done again.

**Mr. Horler:** That is a practical approach. It would allow you to, say, export, in a sense, some Canadian crude oil and increase your production in western Canada, move that into the U.S. domestic market and, correspondingly, they would give you back the equivalent number of barrels.

**Senator Cook:** Swap?

**Mr. Horler:** Yes, that is a feasible way of doing it because we cannot deliver to the east coast.

**The Chairman:** We have ranged over the important issues that have been developed by the witnesses. If there are no further questions, I would thank Mr. Porter and his associates for the information they have given us plus the information that they have undertaken to give us.

We will meet on Tuesday afternoon to consider the re-drafting of the first interim report on the budget tax changes. On Wednesday morning and on Thursday morning we will deal with the energy bills.

We will deal with the two bills that are left in connection with the package of eight.

Then there are two further bills that are not in the package, Bills C-112 and C-116. We will deal with those, in an educational way, on Wednesday morning of next week.

We will be hearing from several witnesses, including the Canadian Life Insurance and Health Association in connection

[Traduction]

—Il lancera un programme d'achat supplémentaire de brut de l'Ouest canadien pour entreposage;

A-t-on fait quelque chose à ce sujet?

**M. Horler:** Nous avons posé des questions aux hauts fonctionnaires du ministère à ce sujet, mais nous n'avons pas encore reçu de réponse complète. Il s'agissait d'un nouveau programme que nous ne connaissions pas. Comme vous le savez, on l'a annoncé il y a une semaine seulement. Nous avons demandé au ministère de nous renseigner sur le programme, de nous dire qui paiera les achats, où le pétrole sera entreposé et si le producteur devra supporter ce coût.

**Le sénateur Godfrey:** Le pétrole sera-t-il stocké en surface?

**M. Horler:** Oui. Nous voulons savoir si l'on utilisera les réservoirs actuels des raffineries. Nous avons toute une série de questions à ce sujet. La principale est bien sûr la suivante: le coût d'entreposage sera-t-il supporté par les producteurs, par un autre organisme ou par le gouvernement?

**Le sénateur Godfrey:** Le document poursuit en ces termes:

—Il offrira, dans des cas spéciaux, une aide financière pour faciliter l'acheminement du brut de l'Ouest vers l'Est canadien, au moyen d'échanges avec les raffineurs américains.

**M. Porter:** Cela s'est déjà fait. Par exemple, on pourrait transporter du brut canadien à Chicago et faire venir du brut de New York dans les Maritimes.

**Le sénateur Godfrey:** Cela s'est déjà fait?

**M. Porter:** En effet, et cela pourrait se refaire.

**M. Horler:** C'est pratique. Cela permettrait par exemple d'exporter, dans un certain sens, un peu de brut canadien et d'augmenter la production dans l'Ouest du Canada, de transporter ce pétrole sur le marché domestique américain qui pourrait nous remettre le nombre équivalent de barils.

**Le sénateur Cook:** Des échanges?

**M. Horler:** En effet, c'est une façon possible de procéder parce que nous ne pouvons livrer sur la côte Est.

**Le président:** Nous avons parlé des questions importantes abordées par les témoins. S'il n'y a pas d'autres questions, je remercie M. Porter et ses associés des renseignements qu'ils nous ont communiqués et de ceux qu'ils se sont engagés à nous transmettre.

Nous nous réunirons mardi après-midi pour étudier une nouvelle version du premier rapport intérimaire sur les modifications fiscales budgétaires. Mercredi matin et jeudi matin, nous étudierons les projets de loi énergétiques.

Nous étudierons les deux projets de loi qui restent sur les huit.

Il y a ensuite deux autres projets de loi qui ne font pas partie du groupe, les projets de loi C-112 et C-116. Nous les aborderons mercredi matin de la semaine prochaine.

Nous entendrons plusieurs témoins, y compris ceux de l'Association canadienne des compagnies d'assurance-vie et d'assu-



[Text]

with proposed amendments to the Canada Business Corporations Act.

We will also be hearing from the Dené Nation in reference to Bill C-104, the incentives bill.

That is the program for next week.

The following week I would hope that we can start hearing from departmental officials.

**Senator Molson:** The Subcommittee on National Defence will be meeting on Tuesday at 1.30, so perhaps there may be a conflict.

**The Chairman:** We will have to face that.

**Senator Godfrey:** Mr. Johnston will be before the National Finance Committee at 1.30. Would it be possible to start at 2.30 so we can at least go to one of these other meetings for an hour? Will the meeting of this committee be a long meeting?

**The Chairman:** I would think our meeting on Tuesday afternoon will take all afternoon if we start at 2 o'clock.

**Senator Godfrey:** Is this to consider the draft report?

**The Chairman:** Yes.

**Senator Godfrey:** Can a copy of that report be sent to our offices?

**The Chairman:** There will be a re-draft of it before our next meeting.

**Senator Godfrey:** So we will have it before us?

**The Chairman:** Yes.

The committee adjourned.

[Traduction]

rance-santé au sujet des amendements proposés à la Loi sur les corporations commerciales canadiennes.

Nous entendrons aussi les indiens Dené au sujet du projet de loi C-104, sur les stimulants.

Voilà le programme de la semaine prochaine.

La semaine suivante, j'espère que nous pourrions commencer à entendre les fonctionnaires du ministère.

**Le sénateur Molson:** Le sous-comité de la Défense nationale se réunira mardi à 13 h 30. Il y aura peut-être conflit d'horaire.

**Le président:** Il faudra s'en accommoder.

**Le sénateur Godfrey:** M. Johnston comparaitra au comité des Finances nationales à 13 h 30. Pourrions-nous commencer à 14 h 30, ce qui nous permettrait au moins d'assister à une des autres réunions durant une heure? Le comité siègera-t-il longtemps?

**Le président:** Je crois que notre réunion de mardi après-midi durera tout l'après-midi si nous commençons à 14 heures.

**Le sénateur Godfrey:** Étudierons-nous le projet de rapport?

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** Pourra-t-on en envoyer une copie à notre bureau?

**Le président:** On en fera une nouvelle version avant notre prochaine réunion.

**Le sénateur Godfrey:** Nous l'aurons donc?

**Le président:** Oui.

La séance est levée.

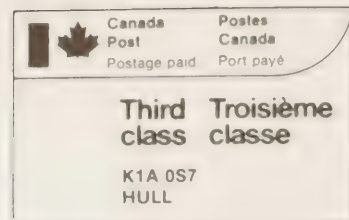












*If undelivered, return COVER ONLY to*  
Canadian Government Printing Office  
Supply and Services Canada,  
45 Sacre-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada  
45, boulevard Sacre-Coeur  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *Independent Petroleum Association of Canada:*

Mr. J. S. Poyen, Manager, Economics;  
Mr. J. E. Horler, Manager, Crude Oil Affairs;  
Mr. J. D. Porter, Managing Director.

### *Association pétrolière indépendante du Canada:*

M. J. S. Poyen, directeur, Économie;  
M. J. E. Horler, directeur, Pétrole brut;  
M. J. D. Porter, Administrateur gérant.



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Wednesday, June 16, 1982

Le mercredi 16 juin 1982

Issue No. 100

Fascicule n° 100

**Fifth Proceedings on:**

"The subject-matter of  
the Energy Bills"

**Cinquième fascicule concernant:**

«La teneur des projets de  
loi sur l'énergie»

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*  
The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	McIlraith
Buckwold	Molson
Charbonneau	Murray
Cook	*Perrault
*Flynn	Riel
Godfrey	Roblin
Hayden	Tremblay
Lafond	Walker—(19)
Lang	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden  
*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	McIlraith
Buckwold	Molson
Charbonneau	Murray
Cook	*Perrault
*Flynn	Riel
Godfrey	Roblin
Hayden	Tremblay
Lafond	Walker—(19)
Lang	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, May 5, 1982.

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by the Honourable Senator Frith:

"That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce authorized to examine and consider the Government of Canada's National Energy Program and more particularly the subject-matter of the legislative proposals in relation thereto contained in Bills

C-101 An Act to amend the Petro-Canada Act;

C-102 An Act to amend the Department of Energy, Mines and Resources Act;

C-103 An Act to amend the Petroleum Administration Act and to enact provisions related thereto;

C-104 An Act respecting petroleum incentives and Canadian ownership and control determination and to amend the Foreign Investment Review Act;

C-105 An Act to amend the Canada Business Corporations Act; and

C-108 An Act to amend the National Energy Board Act (No. 3),

which Bills namely C-101 to C-105 and C-108 have been read a second time in the Commons and referred to the Standing Committee on Energy Legislation in advance of the said Bills coming before the Senate and any other matters relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 5 mai 1982.

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Frith,

«Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier le Programme énergétique national du gouvernement du Canada et plus particulièrement la teneur des mesures législatives pertinentes au Programme contenues dans les bills suivants:

C-101, Loi modifiant la Loi sur la Société Petro-Canada;

C-102, Loi modifiant la Loi sur le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources;

C-103, Loi modifiant la Loi sur l'administration du pétrole et édictant des dispositions se rattachant à cette loi;

C-104, Loi concernant l'encouragement du secteur pétrolier et la détermination de la participation et du contrôle canadiens et modifiant la Loi sur l'examen de l'investissement étranger;

C-105, Loi modifiant la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes; et

C-108, Loi modifiant la Loi sur l'Office national de l'Énergie (n° 3),

bills (C101 à C-105 et C-108) qui ont été lus une deuxième fois à la Chambre des communes et déferés au Comité permanent de la législation énergétique, avant que ces bills et les questions s'y rattachant ne soient soumis au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, JUNE 16, 1982  
(135)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

Subject-matters of the Energy Bills

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Balfour, Charbonneau, Cook, Flynn, Godfrey, Lafond, McIlraith, Molson and Walker. (10)

*Present, not of the Committee:* The Honourable Senator Beaubien. (1)

*In attendance:* Mr. James I. Minnes, Counsel.

*Witnesses:*

*Canadian Life and Health Insurance Association Inc.*

Mr. I. D. Mair, Chairman of the Board of Directors of Canadian Life and Health Insurance Association and President for Canada, Prudential Assurance Company Ltd.;

Mr. C. N. Armstrong, President, Canadian Operations, Metropolitan Life Insurance Company;

Mr. R. Sillcox, Vice-President, Corporate Investments, Metropolitan Life Insurance Company;

Mr. C. J. Stubbs, Vice-President, General Counsel and Secretary, Excelsior Life Insurance Company;

Mr. G. F. Allan, Senior Vice-President and Actuary, Standard Life Assurance Company;

Mr. M. W. Burke, Legal Advisor, Group Operations, Maritime Life Assurance Company;

Mr. G. M. Devlin, Q.C., Executive Vice-President, Canadian Life and Health Insurance Association;

Mr. B. T. Clark, Q.C., Vice-President and General Counsel, Canadian Life and Health Insurance Association;

Mr. J. P. Bernier, Counsel, Canadian Life and Health Insurance Association.

Following the opening statement, the Committee proceeded directly to the examination of the witnesses.

At 10:20 a.m. the Committee proceeded to another order of business.

At 11:20 a.m. the Committee *resumed* its consideration of the above subject.

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 16 JUIN 1982  
(135)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier:

La teneur de la législation énergétique.

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Balfour, Charbonneau, Cook, Flynn, Godfrey, Lafond, McIlraith, Molson et Walker. (10)

*Présents, mais ne faisant pas partie du Comité:* L'honorable sénateur Beaubien. (1)

*Aussi présent:* M. James I. Minnes, conseiller.

*Témoins:*

*Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes Inc.*

M. I. D. Mair, président, Conseil d'administration, Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes Inc. et président (Canada), La Prudentielle d'Amérique—Compagnie d'assurance;

M. C. N. Armstrong, président, Activités canadiennes, La Métropolitaine—Compagnie d'assurance-vie;

M. R. Sillcox, vice-président, Placements de sociétés, La Métropolitaine—Compagnie d'assurance-vie;

M. C. J. Stubbs, vice-président, conseiller général et secrétaire, l'Excelsior—Compagnie d'assurance-vie;

M. G. F. Allan, premier vice-président et actuaire, La Standard Life—Compagnie d'assurance sur la vie;

M. M. W. Burke, conseiller juridique, Division des assurances collectives, La Compagnie d'assurance-vie Maritime;

M. G. M. Devlin, c.r., vice-président exécutif, Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes Inc.;

M. B. T. Clark, c.r., vice-président et conseiller général, Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes;

M. J. P. Bernier, conseiller, Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes.

Après la déclaration préliminaire, le Comité entame immédiatement l'interrogatoire des témoins.

A 10 h 20, le Comité passe à un autre point de l'ordre du jour.

A 11 h 20, le Comité *reprend* l'étude de la question susmentionnée.

*Witnesses:**Dene Nation:*

Mr. Herb Norwegian, Vice-President;  
Mr. Michael Posluns, Parliamentary Liaison.  
At 12:15 p.m. the Committee adjourned.

*Témoins:**Nation dénée:*

M. Herb Norwegian, vice-président;  
M. Michael Posluns, Liaison parlementaire.  
A 12 h 15, la séance est levée.

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, June 16, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 p.m. to study the subject-matter of energy bills.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, the first group to be heard from this morning is the Canadian Life and Health Insurance Association Inc. The matter that concerns them in connection with the energy bills is found in Bill C-105, which is the bill proposing certain amendments to the Canada Business Corporations Act, particularly in relation to the constraint on shares.

Before us this morning are the following witnesses: Mr. I. D. Mair, chairman, Board of Directors, Canadian Life and Health Insurance Association and President for Canada, Prudential Assurance; Mr. C. N. Armstrong, President, Canadian Operations, Metropolitan Life Insurance; Mr. Robert Silcox, Vice President, Corporate Investments, Metropolitan Life Insurance Company; Mr. C. John Stubbs, Vice President, Secretary and Gen Counsel, Excelsior Life Insurance Company; Mr. G. F. Allan, Senior Vice President and Actuary, Standard Life; Mr. Michael W. Burke, Legal Adviser, Group Operations, Maritime Life Assurance Company; Mr. Gerald M. Devlin, Executive Vice President, Canadian Life and Health Insurance Association; Mr. B. T. Clark, Q.C., Vice President and Gen Counsel, Canadian Life and Health Insurance Association; and Jean-Pierre Bernier, Counsel, Canadian Life and Health Insurance Association.

Mr. Mair, I believe you are going to make the opening statement.

**Mr. I. D. Mair, Chairman, Board of Directors, Canadian Life and Health Insurance Association and President for Canada, Prudential Assurance:** That is correct, Mr. Chairman. The Canadian Life and Health Insurance Association was formed on January 1, 1981, as the successor to the Canadian Life Insurance Association which was founded in 1894, and the Canadian Association of Accident and Sickness Insurers. The association membership includes 123 life and health insurance companies representing almost 99 per cent of the life and health insurance premiums paid in Canada. By way of clarification, I should add that most companies now sell both life and health insurance.

Canadian Life and Health Insurance Association members also administer 70 per cent of the employee pension plans in effect in Canada covering 13 per cent of the members of such plans. Altogether, the members of the CLHIA administer over \$50 billion invested for Canadian policyholders and annuitants, \$6 billion of which is in the form of shares.

The CLHIA delegation appears this morning to give evidence on Bill C-105, a piece of legislation which is causing us grave concern because of the implications it has for investment of Canadian funds by "non-Canadian intermediaries, as

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 16 juin 1982

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier la teneur des projets de loi sur l'énergie.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous entendrons tout d'abord les représentants de l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes inc. Le sujet à l'étude est le projet de loi C-105 qui porte sur certaines modifications proposées à la loi sur les corporations commerciales canadiennes, plus précisément les restrictions imposées aux actions.

Nous recevons ce matin: M. I. D. Mair, président du Conseil de direction de l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes et président de la Prudentielle du Canada; M. C. N. Armstrong, président, pour le Canada, de la Métropolitaine; M. Robert Silcox, vice-président chargé des investissements à la Métropolitaine; M. C. John Stubbs, vice-président et chef du Contentieux de l'Excelsior, compagnie d'assurance-vie; M. G. F. Allan, vice-président général et actuaire de la Standard Life; M. Michael W. Burke, conseiller juridique de la Maritime Life Assurance Company (chargé des assurances-groupes); M. Gerald M. Devlin, vice-président exécutif de l'Association; M. B. T. Clark, c.r., vice-président et chef du Contentieux de l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes et M. Jean-Pierre Bernier, conseiller de l'Association des compagnies d'assurances de personnes.

M. Mair je pense que c'est à vous de faire la déclaration préliminaire.

**M. I. D. Mair, président du Conseil de Direction de l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes et président de la Prudentielle du Canada:** C'est exact, monsieur le président. L'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes a été fondée le 1<sup>er</sup> janvier 1981 et prenait alors la succession de la Canadian Association Life Insurance, qui avait été fondée en 1894, et de la Canadian Association of Accident and Sickness Insurers. L'Association comprend 123 compagnies d'assurance-vie et d'assurance-santé qui représentent près de 99 p. 100 de toutes les primes d'assurance-vie et d'assurance-santé versées au Canada. Je dois préciser que maintenant la plupart des compagnies vendent des assurances-vie et des assurances-santé.

Les membres de l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes administrent également 70 p. 100 des régimes de retraite des employés en vigueur au Canada, ce qui représente 13 p. 100 des participants à de tels régimes. Les membres de l'A.C.C.A.P. administrent plus de 50 milliards de dollars placés au nom des détenteurs de polices et de rentes, dont 6 milliards de dollars sont placés sous la forme d'actions.

La délégation de l'A.C.C.A.P. comparaît ce matin pour apporter son témoignage au sujet du projet de loi C-105, un projet de loi qui nous préoccupe beaucoup en raison des répercussions qu'il a sur l'investissement de fonds canadiens

## [Text]

defined in Section 51 of the Regulations under the Canada Business Corporations Act.

I trust that copies of our brief have been circulated to all members of the committee. First of all, I want to state very clearly that the CLHIA does not oppose the objectives of the National Energy Program. The association accepts the program as a matter of government policy, and we do not want to be understood as arguing against the objectives of the policy, or as trying to persuade the government or this committee that the policy should be changed. Our purpose is to make clear to this committee and to the government the effects that will be felt in the economy if the National Energy Program is carried out, as Bill C-105 appears to intend.

Our purpose is to show that Bill C-105 may indeed contain the seeds of the destruction of the objectives of the National Energy Program. As we understand it, the National Energy Program was based on three goals. Firstly, to allow Canadians to take control of their own energy resources by establishing a security of supply and, eventually, independence from the world oil market; secondly, to offer all Canadians the opportunity to participate in the energy resource industry, and thereby to share in the benefits; thirdly, to establish an energy pricing and revenue-sharing arrangement that would be fair to producers and consumers alike.

We cannot, and do not, comment on the last point because it is beyond our expertise. However, we can, and do, have comments to make on the first two points: firstly, Canadianization of the energy resource industry, and, secondly, opportunity to invest and participate in the benefits.

The amendments found in Bill C-105 will inhibit capital formation and the realization of the first two goals noted above. Our concerns about Bill C-105 follow under five general headings: First, the amendments are undesirably and unnecessarily broad and we refer to section 168(1)(c) in that the legislation is not limited to the energy resource industry; what are the "other benefits" referred to; and who knows what provincial laws will be prescribed in the future?

A second concern is that the amendments have retrospective and retroactive effects. I am referring to sections 168(1)(c) and 168(1.1). Thirdly, the amendments in the case of a private placement of shares permit the share issuer to unilaterally change the terms of the contract pursuant to which the shares were purchased. That is section 168(1).

Fourthly, the amendments will scare away investors of Canadian funds who themselves are not Canadians, thereby depriving the companies, the policyholders and the annuitants of the opportunity to invest these Canadian funds in Canada.

Fifthly, the amendment will deprive the Canadian economy of much needed Canadian capital.

I should also like to remind the committee that we have long been one of the most regulated businesses both by the federal

## [Traduction]

par des intermédiaires «non canadiens», définis à l'article 51 des règlements de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes.

Je crois que les membres du Comité ont reçu chacun un exemplaire de notre mémoire. Tout d'abord, je tiens à préciser que l'ACCAP ne s'oppose pas aux objectifs du Programme énergétique national. L'Association accepte le programme en tant que politique du gouvernement et elle ne voudrait pas que l'on croit qu'elle s'oppose à ses objectifs ou qu'elle essaie de persuader le gouvernement ou le Comité que la politique doit être modifiée. Nous voulons simplement faire connaître au Comité et au gouvernement l'effet qu'aura sur l'économie le Programme énergétique national tel qu'il est envisagé dans le projet de loi C-105.

Nous voulons démontrer que le projet de loi C-105 contient les germes de la destruction des objectifs du Programme énergétique national. D'après nous, le Programme était fondé sur trois objectifs. Le premier est de permettre aux Canadiens de prendre le contrôle de leurs propres ressources énergétiques en créant une sécurité d'approvisionnement et, éventuellement, une indépendance vis-à-vis du marché mondial du pétrole; le deuxième objectif est d'offrir à tous les Canadiens l'occasion de participer à l'essor de l'industrie des ressources énergétiques et, par conséquent, d'en partager les bénéfices et, troisièmement, d'établir les prix de l'énergie et de conclure des accords de partage des revenus équitables, tant pour les producteurs que pour les consommateurs.

Nous ne pouvons pas et nous ne voulons pas faire de remarques au sujet du dernier point, parce que cela ne relève pas de notre compétence. Néanmoins, nous pouvons et nous devons faire des commentaires sur les deux premiers points, tout d'abord, la canadianisation de l'industrie des ressources énergétiques et, deuxièmement, la possibilité d'investir et de participer aux bénéfices.

Les modifications proposées par le projet de loi C-105 nuira à la constitution du capital et à la réalisation des deux objectifs déjà cités. Nos préoccupations au sujet du projet de loi C-105 pourraient se résumer en cinq grands points: premièrement, les modifications sont inutilement vagues et nous en référons au sous-paragraphe 168(1)(c) qui stipule que le projet de loi ne se limite pas à l'industrie des ressources énergétiques; de quels autres bénéfices s'agit-il et que savons-nous des lois provinciales qui pourraient être prescrites à l'avenir.

Notre deuxième préoccupation porte sur l'effet rétrospectif et rétroactif de ces modifications. Je fais allusion au sous-paragraphe 168(1)(c) et 168(1.1). Troisièmement, les modifications, dans le cas de placements privés d'actions, permettent à la société émettrice de ces actions de changer unilatéralement les modalités du contrat en vertu duquel les actions avaient été acquises. Il s'agit du paragraphe 168(1).

En quatrième lieu, les modifications vont détourner les investisseurs des fonds canadiens qui ne sont pas eux-mêmes Canadiens, ce qui privera par le fait même les compagnies et les détenteurs de polices et de rentes de la possibilité de placer ces fonds canadiens au Canada.

En dernier lieu, les modifications priveront l'économie canadienne de capitaux canadiens si nécessaires.

Je voudrais également rappeler au Comité que nous avons depuis toujours été les sociétés les plus réglementées, tant par



[Text]

and provincial governments especially with respect to our investment activities.

With those opening remarks, Mr. Chairman, we would be happy to reply to any questions that your committee may have with respect to the brief which has been distributed.

**The Chairman:** I will start off by asking you how the proposed amendment would operate to the disadvantage of your company and your association by reason of this provision for constraints.

**Mr. Mair:** Perhaps I could ask my colleagues on my right, who are both in the investment field, to respond to that question. Mr. Sillcox will give his point of view as an American company.

**Mr. Robert Sillcox, Vice-President, Corporate Investments, Metropolitan Life Insurance:** Honourable senators, first of all, we invest for and on behalf of our Canadian policyholders. In fact, all of the funds that are taken into your company and our sister companies here before you today, are reinvested back in the Canadian economy.

The prospect under Bill C-105, of having shares purchased, the characteristics of which may change at a later and unknown time, hurts confidence and hurts liquidity—two pillars upon which the investment community depends.

The confidence is confidence in knowing whether we have voting power in the shares that are purchased for our Canadian policyholders and annuitants and that they cannot, retroactively, be changed after they have been purchased.

**The Chairman:** You mean whether or not you can keep them?

**Mr. Sillcox:** Yes. This destroying of confidence tends to reduce the liquidity in the marketplace. To have an effective market you need as many buyers and sellers as possible. The greater the liquidity, the greater the functioning of the marketplace. In fact, the definition of a truly broad market is one with depth, breadth and resilience which is referred to as the DBR. The DBR of the market is greatly inhibited by the thought process of constraining shares.

**The Chairman:** I do not think you have taken that far enough, Mr. Sillcox, to meet my question. Under the amendments proposed, how would some corporation incorporated under the Canada Business Corporations Act be able to impose constraints on shares of a company you may have in your portfolio, or how might it even be able to buy or sell those shares right out of your portfolio? Can you explain how that works under these amendments?

**Mr. G. F. Allan, Senior Vice-President and Actuary, Standard Life Assurance Company:** I would fully endorse the statement made by Mr. Sillcox. The shares market will be reduced if certain companies such as ours are limited in their access to it and also if the shares can be taken from them without any action on their part or, in fact, even unbeknown to them.

**The Chairman:** How would that happen?

[Traduction]

le gouvernement fédéral que les gouvernements provinciaux, particulièrement en ce qui a trait à nos investissements.

Après ces quelques observations préliminaires, nous serons heureux, monsieur le président, de répondre à toutes les questions que le Comité souhaiterait nous poser au sujet du mémoire que nous vous avons remis.

**Le président:** Tout d'abord, je voudrais vous demander de quelle façon les modifications pourraient nuire à votre compagnie et à votre association en raison de la disposition relative aux restrictions?

**M. Mair:** Je pourrais peut-être demander à mes collègues, qui sont à ma droite et qui s'occupent précisément d'investissements, de répondre à votre question. M. Sillcox vous donnera son avis à titre de représentant d'une compagnie américaine.

**M. Robert Sillcox, vice-président chargé des investissements de la Métropolitaine:** Honorables sénateurs, je voudrais tout d'abord préciser que nous investissons pour nos détenteurs canadiens de polices d'assurance et en leur nom. En fait, tous les fonds que nous recevons sont réinvestis dans l'économie canadienne.

La perspective qu'ouvre le Bill C-105 d'avoir des actions achetées, dont les caractéristiques peuvent changer à une date ultérieure et inconnue, mine la confiance et nuit à la liquidité qui sont deux piliers sur lesquels s'appuient les investisseurs.

Il s'agit de la confiance qui naît du fait que nous ayons un droit de vote attaché aux actions acquises pour nos détenteurs canadiens de polices et de rentes et que nous sachions que ces actions ne peuvent pas changer de nature une fois acquises.

**Le président:** Vous voulez dire de savoir si oui ou non vous pouvez les conserver?

**M. Sillcox:** Oui, si la confiance est détruite, les liquidités tendent à diminuer. Pour qu'un marché fonctionne normalement, il faut qu'il y ait autant d'acheteurs et de vendeurs que possible. Plus il y a de liquidités, mieux le marché fonctionne. En fait, la définition d'un véritable marché libre repose sur la profondeur, la largeur et l'élasticité du marché, ce que nous nommons les DBR (depth, breadth, resiliency). Les DBR ne peuvent qu'être amoindris par le principe même de la restriction des actions.

**Le président:** Je ne crois pas que vous ayez pleinement répondu à ma question M. Sillcox. En vertu des modifications proposées, de quelle manière certaines sociétés, constituées aux termes de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, pourraient imposer des restrictions sur les actions d'une compagnie dont vous pourriez posséder des actions et comment pourraient-elles même acheter ou vendre des actions qui se trouvent dans votre portefeuille? Pourriez-vous nous dire comment cela pourrait ce faire en vertu de ces modifications?

**M. G. F. Allan, vice-président général et actuaire de la Standard Life, Compagnie d'assurance-vie:** Je partage sans réserves l'opinion exprimée par M. Sillcox. Le marché des actions serait réduit si certaines compagnies telles que les nôtres y avaient un accès restreint et aussi si des actions peuvent leur être retirées à leur insu.

**Le président:** Comment serait-ce possible?



[Text]

**Mr. Allan:** By the power of the company to re-purchase the shares. It says in one of the clauses of Bill C-105 that the shares may be sold. Under these amendments, the company would have the right to sell the shares owned by, say, my company. In fact, it has the right to establish the price. There is nothing in the act which says how the price will be determined.

As we understand it, it will establish the price and it will, shall we say, remove the shares from the ownership of the company that has probably owned them for years.

**The Chairman:** If your company holds some class of shares of a Canadian business corporation, that Canadian company, under the Canada Business Corporations Act, may change the characteristics of those shares and impose new constraints provided for in this bill.

**Mr. Allan:** That is correct, sir.

**The Chairman:** The conditions to which the shares are subject may well be or perhaps will be changed in the direction of assisting in the Canadianization of that particular company.

**Mr. Allan:** By so doing the company can acquire a whole broad range of benefits of a not too well defined nature.

**The Chairman:** Are you suggesting that this Canadian business corporation, which has shares you may hold, must first decide what effective use it can make of them? Rather than trying to get Canadian control directly, could it not move in and sell those shares under the proposed amendments?

**Mr. Allan:** That is the way we understand it.

**Mr. C. John Stubbs, Vice-President, Secretary and General Counsel, Excelsior Life Insurance Company:** Mr. Chairman, as I view the workings of the amendments as they would be added to the Canada Business Corporations Act, there are four possible ways in which the constraints could come into being and could affect companies such as my company and other companies who may have made representations here before you.

The proposal is to allow public companies, under section 168 of the Canada Business Corporations Act, to be able to constrain their shares with respect to the issue and the transfer of the ownership of the shares. Heretofore, it has not been possible to constrain the ownership of shares. The proposal before this Parliament is to allow ownership constraints.

This would occur like this: If an investing company, which is offside according to the rules that are laid down, has an appropriate investor in a Canada business corporation, owns shares, and it does not have a sufficiently large block, say, five per cent of the outstanding common shares, if it is the wish of the corporation to constrain those shares and thereby gain some benefit, it can then seek to have its existing articles amended to put constraints on the ownership or the transfer of these existing shares. The investing company that does not agree with this process has a right of dissent. However, in that process, it must submit to an appraisal of its shares and have

[Traduction]

**M. Allan:** Grâce au pouvoir qu'a une société de racheter des actions. L'un des articles du projet de loi stipule que les actions peuvent être vendues. Aux termes de ces modifications, la société aurait le droit de vendre des actions que ma compagnie posséderait par exemple. En fait, elle a le droit d'en établir le cours. Rien dans la loi ne stipule comment le cours sera déterminé.

D'après ce que nous avons cru comprendre, la société fixera le prix de l'action et elle les retirera de la compagnie qui en était propriétaire, depuis des années sans doute.

**Le président:** Si votre compagnie détient certaines catégories d'actions d'une société commerciale canadienne, celle-ci peut, en vertu de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, changer la nature de ces actions et imposer les nouvelles restrictions prévues dans le projet de loi.

**M. Allan:** C'est exact, monsieur.

**Le président:** Les conditions auxquelles sont assujetties les actions peuvent ou seront modifiées dans le but de favoriser la canadianisation de la société en question.

**M. Allan:** Ce faisant, la société peut acquérir toute une série de bénéfices qui ne sont pas très bien définis.

**Le président:** Laisseriez-vous entendre par là que cette société commerciale canadienne, qui possède des actions que vous pouvez détenir, doit d'abord décider de quelle utilité elles pourraient lui être? Plutôt que d'essayer d'obtenir un contrôle canadien directement, pourrait-elle s'en emparer et revendre ces actions en vertu des modifications proposées?

**M. Allan:** C'est ce que nous avons compris.

**M. C. John Stubbs, vice-président, secrétaire et chef du contentieux de l'Excelsior, Compagnie d'assurance-vie:** Monsieur le président, d'après ce que j'ai cru comprendre des modifications qui doivent être apportées à la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, il y a quatre moyens possibles pour mettre en vigueur les restrictions et elles pourraient avoir des répercussions sur des compagnies comme la mienne et les autres compagnies qui ont pu vous présenter des mémoires.

Le projet vise à permettre aux sociétés publiques, aux termes de l'article 168 de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, d'imposer des restrictions quant à l'émission et au transfert des titres de propriété de ces actions. Jusqu'à présent, il n'a pas été possible de restreindre la propriété des actions. Le projet de loi déposé devant le Parlement vise à imposer de telles restrictions.

Cela pourrait se produire de la façon suivante: si une société d'investissement qui, selon les règles proposées, a un investisseur qui puisse placer son argent dans une société commerciale canadienne, qu'elle possède des actions et qu'elle n'en possède pas plus que 5 p. 100 du total des actions ordinaires en circulation, si la société désire imposer des restrictions sur ces actions et, du même coup, en tirer certains bénéfices, elle peut demander qu'on apporte une modification aux articles en vigueur afin de pouvoir imposer des restrictions à la propriété ou au transferts des actions en circulation. La société d'investissement qui n'est pas d'accord avec ce procédé peut faire

**[Text]**

those shares bought out from under it at the fair value that the courts will allow. That is process number one.

Process number two is to allow a corporation seeking constraints to put on a constraint with respect to the transfer of existing shares. The investor corporation could view the consequences as unfavourable because the size of the market will shrink in view of the limitation on transferability of existing and outstanding shares. In those circumstances the corporation must decide whether to hold on to the share or to relinquish them at whatever the then market will bring, but it has to recognize that the fair market value of these shares may have shrunk significantly.

The third process relates to a corporation, having an opportunity to constrain, determining to issue additional shares. If, for instance, it has a Canadian ownership value of 50 per cent, and it wants to raise that to 75 per cent, it might be content to create additional voting shares to the same number. These shares would be equal to the present outstanding shares. In those circumstances, any right of dissent of existing shareholders is extinguished. They hold on to their shares and, whatever the constraints may be, they are faced with the consequences, which may be a reduction in the value in the marketplace.

**The Chairman:** You mean they have no effective dissent?

**Mr. Stubbs:** Correct.

**The Chairman:** As shareholders, they may be able to vote against.

**Mr. Stubbs:** They could vote, but the dissent and appraisal rights under section 184 of the Canada Business Corporations Act no longer apply.

The fourth element that is worth mentioning is the choice of an investing corporation which is known to be offside, to go into the market and buy existing constrained shares. It then has to recognize that those constrained shares may be taken from it and sold by the corporation in order that the corporation may be allowed to come back on side. This is proposed in the proposed new section 43.1.

**Senator Godfrey:** It seems to me, leaving aside for the moment the legal technicalities, refinements and so on, and in view of the fact that you people are holding these funds that you are investing in trust, really, for your Canadian policyholders, that it is really a case which is different from that of the ordinary investor. I do not see, then, why you are not exempt from this provision.

However, there must be some argument given to you by the department. You must know their view of the situation as it relates to you. Do you mind telling us why they think that you people are to be dealt with in a somewhat different manner?

**Mr. Silcox:** Senator, we have tried to communicate with the department on this particular point. Our concern is with

**[Traduction]**

connaître son désaccord. Toutefois, elle doit soumettre une évaluation de ces actions et devra s'en départir à la juste valeur marchande déterminée par les tribunaux. Voilà le premier moyen.

Le deuxième moyen consiste à permettre à une société cherchant à imposer des restrictions de le faire en ce qui a trait au transfert en circulation. La société de placements peut considérer que les conséquences seront défavorables, parce que le marché se contractera en raison des limites imposées au transfert des actions en circulation. Dans ce cas, la société devra décider si elle doit conserver les actions ou si elle doit s'en départir au prix du marché du moment, mais elle doit se rendre compte que la juste valeur marchande de ces actions pourrait avoir diminuée considérablement.

Le troisième moyen s'applique à une société qui, dans le but d'imposer des restrictions, décide d'émettre des actions supplémentaires. Si, par exemple, son contenu canadien est de 50 p. 100 et qu'elle veut l'élever à 75 p. 100, elle peut se contenter d'émettre des actions supplémentaires pour atteindre ce pourcentage. Ces actions auraient la même valeur que les actions déjà en circulation. Dans ce cas, tout droit de désaccord qu'aurait eu les actionnaires s'éteindrait. Ils doivent conserver leurs actions et, quelles que soient les restrictions, doivent faire face aux conséquences, qui peuvent être la diminution de la valeur des actions sur le marché.

**Le président:** Vous voulez dire qu'ils n'ont plus véritablement de droit de désaccord?

**M. Stubbs:** C'est exact.

**Le président:** A titre d'actionnaires, ils pourraient voter contre.

**M. Stubbs:** Ils pourraient voter, mais les droits de désaccord et d'évaluation, en vertu de l'article 184 de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, ne s'appliquent plus.

Le quatrième moyen qu'il est bon de mentionner est le choix d'une société de placements, qui n'est pas admissible aux termes de la loi, d'entrer sur le marché et d'acheter des actions contraintes en circulation. Elle doit alors avoir conscience du fait que ces actions peuvent lui être retirées et vendues par la société pour que cette société soit de nouveau en règle vis-à-vis de la loi. C'est ce qui est proposé dans le nouveau paragraphe 43.1).

**Le sénateur Godfrey:** Si nous laissons de côté pour le moment les technicalités juridiques, il me semble que du fait que vos compagnies détiennent des fonds que vous placez dans des fiducies, au nom de vos détenteurs canadiens de polices, il s'agit, dans votre cas, d'une situation bien différente de celle de l'investisseur normal. Je ne vois pas pourquoi, dans ces conditions, vous ne seriez pas exemptés de cette disposition.

Le Ministère a certainement dû vous donner des explications. Vous devez savoir quels sont leurs sentiments au sujet de la situation qui est la vôtre. Pourriez-vous nous dire pourquoi ils pensent que vous pourriez être traités différemment?

**M. Silcox:** Sénateur, nous avons essayé de communiquer avec le Ministère à cet égard. Nous nous préoccupons tout



[Text]

Bill C-105 and, in particular, clause 168. It involves a thought process of almost unfair and unjust expropriation.

**Senator Godfrey:** Do I understand from that that you are against the whole concept rather than just as it applies to you?

**Mr. Sillcox:** It is the concept we object to; we find that it is odious. It will destroy the liquidity in the market, pitting classes of investors against one another. For example, a Canadian corporation is granted the right to unilaterally sell constrained shares owned by a non-Canadian investor to a Canadian investor without permission or consent. That process is very difficult to accept in a supposedly free capital market. In our own industry, all of our investments are held in Canada and are held by Canadian trustee. As the committee may appreciate, foreign insurers must vest their securities—all of their assets—with a Canadian trustee to back up the liabilities to their Canadian policyholders and annuitants. Therefore, we are particularly constrained in this manner, and we accept that.

**The Chairman:** You are, however, sir, constrained in a sense now, and have been for a very long time, under the British and Canadian Insurance Companies Act.

**Mr. Sillcox:** That is right.

**The Chairman:** That is, the scope and the nature of your investments must conform to the requirements of the statute.

**Mr. Mair:** That is correct.

**The Chairman:** It is true that you have a basket clause where, for a certain percentage of your capital investment, you may invest outside those particular limitations, so this, in effect, I suppose, would add another restriction—and a very dangerous restriction as far as your company is concerned. Is that right?

**Mr. Sillcox:** That is correct, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Is it a practice in the insurance industry to be attracted by the shares in the area of oil and gas—in general, energy shares—as a matter of fact?

**Mr. Sillcox:** We are all seeking to secure the best possible investments for our policyholders, given the nature of our business, which is generally a fixed liability. Therefore the insurance industry generally invests in fixed rate securities and limits itself in the equity markets to approximately 5 per cent of their liabilities. Some companies do a little more, some a little less.

There are times when a particular sector of the market is attractive to investors. Certainly, as we all know, the energy sector is very important in this country. We are extremely interested in that industry and are supportive of it, but if there is a possibility that our investments can be constrained under section 168 and that the liquidity of the market place is

[Traduction]

particulièrement du projet de loi C-105 et surtout de l'article 168. Cet article implique en quelque sorte une expropriation injuste.

**Le sénateur Godfrey:** Dois-je comprendre que vous vous opposez au principe même?

**M. Sillcox:** En effet, nous nous opposons au principe même, il nous paraît odieux. Il détruira la liquidité du marché en opposant les différentes catégories d'investisseurs entre elles. Par exemple, une société canadienne se voit accorder le droit de vendre unilatéralement des actions contraintes que possède un investisseur non canadien à un investisseur canadien sans son consentement. Un tel principe est difficile à admettre dans un marché prétendu libre. Dans notre secteur, tous nos placements sont détenus au Canada et sont détenus par des fiducies canadiennes. Le Comité doit se rendre compte que les assureurs étrangers doivent confier tous leurs actifs à une fiducie canadienne en garantie des dettes vis-à-vis des détenteurs canadiens de polices et de rentes. Par conséquent, nous avons des contraintes à respecter de cette manière et nous les acceptons.

**Le président:** Vous êtes, cependant, monsieur, assujettis à des restrictions, et vous l'avez été depuis très longtemps, en vertu de la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques.

**M. Sillcox:** C'est exact.

**Le président:** Ce qui signifie que la nature et l'ampleur de vos placements doivent être conformes aux exigences de cette loi.

**M. Mair:** C'est exact.

**Le président:** Il est vrai que vous avez une disposition dite des «cas non prévus» par laquelle vous pouvez investir un certain pourcentage de votre capital en dehors des limites prévues et, je suppose, en effet, que cette nouvelle restriction serait assez dangereuse en ce qui concerne votre compagnie. Est-ce exact?

**M. Sillcox:** C'est exact, monsieur le président.

**Le président:** Est-ce que l'industrie des assurances est habituellement attirée par les actions dans le domaine du pétrole et du gaz, par les actions dans le domaine de l'énergie en général?

**M. Sillcox:** Nous cherchons tous à trouver les placements les plus sûrs pour nos détenteurs de polices, étant donné la nature même de nos affaires, c'est-à-dire le fait qu'il s'agisse avant tout d'un passif fixe. Par conséquent, les compagnies d'assurance investissent généralement dans des valeurs à taux fixe et se limitent, quant au marché des capitaux, à environ 5 p. 100 de leur passif. Certaines compagnies investissent un peu plus, d'autres un peu moins.

Il y a de moments où un secteur particulier du marché attire les investisseurs. Il est évident que le secteur énergétique est très important au Canada. Nous sommes très attirés par cette industrie et nous l'appuyons, mais s'il existe la possibilité que nos placements soient restreints, aux termes de l'article 168, et que la liquidité du marché en soit diminuée, la confiance étant



[Text]

thereby reduced, following which the confidence in the market-place is reduced, we feel we must stand aside.

**Senator Godfrey:** Could you, however, return to my original question?

**Mr. Mair:** Senator, I would ask Mr. Clark to answer your original question.

**Mr. B. T. Clark, Q.C., Vice President and Gen Counsel, Canadian Life and Health Insurance Association:** Senator Godfrey, I dealt with the department officials on the legal aspect of this matter. I think that, without castigating them or throwing a bad reflection upon them, it was simply a matter of their not knowing enough about the insurance industry and the existing structure contained in the insurance acts. I think that these amendments were prepared with a view to dealing with the investor community in general. Had the department known more about the insurance industry earlier, I think that consideration would have been given to just this kind of thing.

I have spoken to officials of the department about the matter, but the constraints of time were such that they felt the process was already under way and that they could not do anything at that stage. I got the distinct impression, however, that they were eager to know more about the insurance industry. I also got the impression that if they had known more about it perhaps we would not be here today. It is, therefore, a matter of the department doing some research.

**Senator Godfrey:** This committee, or the Senate in general, is here to polish up the bills and not to dispute a general principle. From a practical point of view, you are arguing with the general principle. If you could confine yourselves, however, more particularly to the insurance business, we might be able to be more helpful.

**Senator Cook:** We deal, in the Senate, with the principles, also.

**Senator Godfrey:** I know, but, from a practical point of view, we will not get the department to change its mind on the broad concept of constraints related to Canadianization and so forth. I feel that you are hoisted a bit by your own petard, because you have been arguing, as far as the tax changes are concerned, that all of this money that you are piling up does not belong legally to your policyholders, and so on and so forth. However, that is another question.

**Mr. Mair:** Can I simply mention, senator, that we know that the bill was drafted by the Department of Energy, Mines and Resources. Our concern is that it will be administered by the Department of Consumer and Corporate Affairs. We feel that we have to have this very clear in the act coming forward. We are extremely concerned about it, because the way it is written, it would become part of the Canada Business Corporations Act and would therefore not be restricted to energy. Anyone could interpret this as applying to any other business. That gives us a great deal of concern. Mr. Armstrong, however, has some comment to make in this regard.

[Traduction]

par le fait même limitée, nous pensons que nous devons nous tenir à l'écart de cette industrie.

**Le sénateur Godfrey:** Pourriez-vous cependant revenir à la question que j'ai posée au début?

**M. Mair:** Sénateur, je demanderais à M. Clark de répondre à cette question.

**M. B. T. Clark, c.r., vice-président et chef du contentieux de l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes:** Sénateur Godfrey, je me suis entretenu avec les hauts fonctionnaires du Ministère au sujet des aspects juridiques de la question. Je pense, sans vouloir m'en prendre à eux ou donner une mauvaise impression de leur travail, qu'ils ne savaient tout simplement pas suffisamment de choses sur l'industrie de l'assurance et de la structure actuelle que contiennent les lois relatives aux assurances. Je pense que ces modifications ont été préparées dans le but de traiter des investisseurs en général. Si le Ministère avait été davantage au courant de ce qui se passe dans l'industrie des assurances, je crois qu'il aurait accordé plus d'attention au genre de choses dont nous discutons.

J'en ai parlé aux hauts fonctionnaires du Ministère, mais les contraintes de temps étaient telles qu'ils pensaient que le processus était trop avancé pour qu'on puisse changer quoi que ce soit. J'ai eu l'impression très nette cependant qu'ils voulaient en savoir davantage sur l'industrie des assurances. J'ai également eu l'impression que, s'ils en avaient su plus long, nous ne serions pas là aujourd'hui. Il s'agit en somme que le Ministère étudie davantage la question.

**Le sénateur Godfrey:** Le Comité, ou le Sénat en général, a pour mission de figurer les projets de loi et non de discuter du principe général. A toutes fins pratiques, vous vous opposez au principe général. Si vous pouviez vous limiter cependant aux assurances, nous pourrions peut-être vous être plus utiles.

**Le sénateur Cook:** Le Sénat s'intéresse aussi au principe général.

**Le sénateur Godfrey:** Je sais, mais à toutes fins pratiques, nous ne parviendrions pas à faire changer d'avis le Ministère sur le principe même des restrictions relatives à la canadianisation. Je pense que vous vous êtes coupé l'herbe sous les pieds en déclarant, en autant que les modifications fiscales sont concernées, que tous les fonds que vous amassez n'appartiennent pas légalement à vos détenteurs de polices et ainsi de suite. Toutefois, il s'agit là d'une toute autre question.

**M. Mair:** Puis-je vous faire remarquer, sénateur, que nous savons que le projet de loi a été préparé par le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Ce qui nous préoccupe est qu'il sera administré par le ministère de la Consommation et des Corporations. Nous pensons que cet élément doit être clairement précisé dans la loi. Il nous préoccupe énormément, parce que de la manière où il est rédigé, il deviendrait partie de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes et ne sera donc pas limité au secteur de l'énergie. N'importe qui pourrait l'interpréter comme s'appliquant à toute entreprise. C'est ce qui nous inquiète. M. Armstrong aurait quelques remarques à ajouter à ce sujet.

[Text]

**Mr. C. N. Armstrong, President, Canadian Operation, Metropolitan Life Insurance:** Mr. Chairman and honourable senators, I think that the nub of the issue, as it relates to the life and health insurance industry in Canada, particularly to those of us who are represented here today, being foreign rather than domestic companies in the sense of our affiliation, is that we feel that the funds which we accumulate on behalf of the policyholders to guarantee the payment of long-term liabilities are, in effect, ours in trust, to administer in the best interests of the policyholders. If I put myself in the view of a corporate investor investing funds from millions of Canadians who have entrusted these funds to us, I must ask myself this question: Is there a possibility, in the equity market, of the particular shares being constrained? If there is the opportunity to constrain those shares, be they in the energy sector or in any other sector, then I have to recognize that I could be forced, as the corporate trustee for the Canadian policyholders, to divest myself to those shares at an inopportune time relative to the pricing in the market. Therefore, could I prudently invest on behalf of all of these policyholders? The effect of this proposed legislation, I think, is that there is a denial of opportunity to millions of Canadians who are represented by the corporate investors, in this case the life insurance industry, to invest in particular classes of shares. The nub of the question, I think, is the denial of opportunity for Canadian policyholders of our insurance companies.

**The Chairman:** Mr. Armstrong, I suppose a very flippant approach might be to say that you do not have to buy the types of shares that might be attractive because they afford some opportunity of pushing forward Canadianization.

**Mr. Armstrong:** That is so, senator; but we think, as good corporate citizens of this country, that it is in the interests of the Canadian public, the Canadian government, and certainly of our Canadian policyholders, who have entrusted their funds to us, that we invest in the broadest spectrum of opportunity in the marketplace that is permitted under the Canadian and British Insurance Companies Act and the Foreign Insurance Companies Act and that will guarantee to the policyholders the best rate of return and the best insurance coverage at the lowest cost over 30, 40, 50, 60 years. It is a different milieu from that of the normal corporate investor. We are in the pension business, in the life and health insurance business, and all of our investments must be done competitively with pure Canadian companies. We are doing this on behalf of others, and to the extent that we are denied the opportunity to participate through the mechanism of constrained shares, we may not be able to generate a rate of return that is available in certain sectors of the economy, and therefore not be as competitive in the marketplace.

**Senator Molson:** What, in the view of these witnesses, is the solution to the problem? We have heard of and discussed frequently the faults that are inherent in various parts of the legislation we are now studying, but I do not think we have heard a concrete suggestion as to how their particular problem can be regulated.

[Traduction]

**M. C. N. Armstrong, président de la Métropolitaine pour le Canada:** Monsieur le président et honorables sénateurs, je pense que le cœur du problème, en ce qui concerne les compagnies d'assurances au Canada, particulièrement celles qui sont représentées ici aujourd'hui et qui sont avant tout des compagnies étrangères quant à leur affiliation, est que nous pensons que les fonds que nous avons accumulés au nom de nos détenteurs de polices pour garantir le paiement des créances à long terme sont, en fait, déposés en fiducie et nous devons les administrer au mieux des intérêts de nos détenteurs de polices. Si je me mets à la place d'une société de placements qui investit des fonds provenant de millions de Canadiens qui les lui ont confiés, je dois me poser la question suivante: Existe-t-il une possibilité, dans le marché des capitaux, que les actions soient restreintes? Si une telle possibilité existe, dans le secteur de l'énergie ou dans tout autre secteur, je dois donc reconnaître que je pourrais être forcé à me départir de ces actions à un moment où les prix du marché ne seraient pas favorables. Par conséquent, puis-je prudemment investir ces fonds dans de telles actions au nom de mes détenteurs de polices? L'effet du projet de loi proposé est, à moi avis, de priver des millions de Canadiens qui sont représentés, dans le cas qui nous occupe, par les compagnies d'assurance, de la possibilité d'investir dans des catégories particulières d'actions. Je pense donc que le cœur du problème réside dans le fait que le projet de loi pourrait priver les détenteurs canadiens de polices de nos compagnies d'assurance de telles possibilités.

**Le président:** Monsieur Armstrong, nous pourrions dire assez cyniquement que vous n'êtes nullement obligés d'épouser la cause de la canadianisation.

**M. Armstrong:** C'est très juste, sénateur; mais nous pensons, comme tout bon citoyen de ce pays, que dans l'intérêt du public canadien, du gouvernement canadien et certainement dans celui de nos détenteurs canadiens de polices, qui nous ont confiés leur argent, nous devons investir et saisir les meilleures occasions offertes sur le marché dans les limites qui nous sont imposées par la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques et l'Agence d'examen de l'investissement étranger, de manière à garantir à nos détenteurs le meilleur taux de rendement et la meilleure assurance au plus bas taux pour 30, 40, 50 ou 60 ans. C'est un milieu tout différent de celui des sociétés de placements habituelles. Nous sommes dans les régimes de retraite, dans les assurances de personnes et tous nos placements doivent être concurrentiels par rapport à ceux des sociétés entièrement canadiennes. Nous le faisons pour les autres et dans la mesure où on nous prive de cette possibilité par le moyen des actions restreintes, nous ne pourrions peut-être pas obtenir le taux de rendement qu'il est possible d'avoir dans certains secteurs de l'économie et, par conséquent, nous ne serons plus aussi concurrentiels.

**Le sénateur Molson:** Quelle est, de l'avis des témoins, la solution à ce problème? Nous avons entendu souvent parlé des lacunes qui se trouvent dans diverses parties des projets de loi que nous étudions en ce moment, mais nous n'avons entendu aucune proposition concrète sur la façon de régler un problème particulier.



[Text]

**Mr. Mair:** Mr. Chairman, I would ask Mr. Clark to reply to that, since it deals with the legal part of our presentation, in the second section of the brief we have submitted.

**Mr. Clark:** Mr. Chairman, we feel that the simplest and easiest way of solving the problem is simply to exempt funds or shares that are invested on behalf of Canadian policyholders. We should simply put that right in the act. That would require very little monkeying around with existing sections, and certainly would not affect the broad thrust of the legislation as it is. A very simple, two-line exemption would do it.

**Senator Molson:** That would apply to any insurance policyholder?

**Mr. Clark:** Yes. What we are concerned about, quite frankly, senator, is the investment of Canadian funds in Canada. That is done in many instances by intermediaries that are not Canadian corporations as defined in the Regulations under the Canada Business Corporations Act; but they are Canadian in all other respects, because they are simply taking Canadian money and investing it in Canada. If such transactions were exempted, I think the prospects of the National Energy Program would certainly be improved.

**Senator Godfrey:** Which, under the law, you are obliged to do.

**Mr. Clark:** That is correct.

**Senator Godfrey:** Under the law you have to invest in Canada, and the money is being held by trustees and—

**Mr. Clark:** Yes, and we are being pulled and pushed, and frankly, that marks is different to know where to invest anyway.

**The Chairman:** Senator Molson, you will recall that we have had this aspect of the problem before us previously. I have just been trying to recall when it was that we had to consider limitations on investment in relation to life companies, having regard to the limitation provisions in the British and Canadian Insurance Companies Act, which is the governing statute for them.

I remember that one of the points that was made was; where would you normally look for restrictions on, say, investment policy or any other types of limitation on operations? You would go, in relation to a life company, to the act which governs the life companies. That is the point that was developed some years ago, and I will dig it out. We concluded that that is where the appropriate legislation would be found. You should not have to pore through all the Statutes of Canada to find out if, tucked away anywhere, there is a limitation provision on investment. The suggestion has therefore been made that the problem will be solved simply by saying that Bill C-105 does not apply to the investment provisions that govern the life insurance companies.

**Senator Cook:** Mr. Chairman, as I understand it, are there not some limitations and constraints on buying bank shares?

**Mr. Mair:** That is correct, sir. Ten per cent.

[Traduction]

**M. Mair:** Monsieur le président, je demanderais à M. Clark de répondre à cette question, puisqu'elle porte sur la partie juridique de notre mémoire, soit la deuxième partie.

**M. Clark:** Monsieur le président, nous pensons que le moyen le plus simple et le plus facile de résoudre le problème est d'exempter les fonds ou les actions qui sont investis au nom des détenteurs canadiens de polices. Nous inscririons simplement cela dans la loi. Ce ne serait pas très difficile et cela ne s'attaquerait pas au principe général de la loi. Une simple exemption de deux lignes suffirait.

**Le sénateur Molson:** Elle s'appliquerait à tous les détenteurs de polices d'assurance?

**M. Clark:** Oui. Ce qui nous préoccupe avant tout, sénateur, est l'investissement des fonds canadiens au Canada. Cela se fait très souvent par des intermédiaires qui ne sont pas des corporations canadiennes, aux termes de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, mais qui le sont sous tous les autres aspects, parce qu'elles prennent de l'argent canadien pour l'investir au Canada. Si de telles transactions étaient exemptées, je pense que l'avenir du Programme énergétique national n'en serait qu'amélioré.

**Le sénateur Godfrey:** Ce que vous devez faire en vertu de la loi.

**M. Clark:** C'est exact.

**Le sénateur Godfrey:** En vertu de la loi, vous devez investir au Canada et l'argent doit être détenu par des fiducies et . . .

**M. Clark:** Oui et on nous pousse d'un côté et on nous tire de l'autre, et il me semble sincèrement que c'est déjà assez difficile de savoir où investir.

**Le président:** Sénateur Molson, vous vous souviendrez que nous avons déjà dû étudier cet aspect du problème. J'essaie de me souvenir à quel moment nous avons eu à étudier les limites imposées à l'investissement, en ce qui a trait aux compagnies d'assurance, limites qui étaient liées aux dispositions de la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques, loi qui les gouverne toutes.

Je me souviens que nous nous sommes posés la question suivante: où irait-on normalement chercher des restrictions au sujet de la politique d'investissement ou d'autres limites de ce genre? Dans le cas des compagnies d'assurance, il faudrait chercher dans la loi qui les régit. C'est de cela qu'il a été questions, il y a plusieurs années, et je le retrouverais. Nous en sommes venus à la conclusion que c'était là que nous trouverions. Vous ne devriez pas avoir à fouiller dans tous les statuts du Canada pour trouver, quelque part, si une telle restriction applicable à l'investissement existe. La suggestion a par conséquent été formulée à l'effet que le problème serait résolu en stipulant simplement dans le projet de loi C-105 qu'il ne s'applique pas aux dispositions concernant les placements qui régissent les compagnies d'assurance.

**Le sénateur Cook:** Monsieur le président, n'existe-t-il pas certaines limites et restrictions à l'achat d'actions émises par des banques?

**M. Mair:** C'est exact, monsieur. Dix pour cent.



[Text]

**Senator Cook:** Investors know that before they buy the shares, and as I understand it, apart altogether from the life insurance people, the complaint here is that after shares are purchased by an investor, the issuing company is given the right to change the nature of the shares, possibly—indeed, probably—to the detriment of the investor. That certainly does not seem to be very equitable.

**The Chairman:** It appears to be thoughtless, really.

**Senator Godfrey:** In fairness, there are already provisions, if I recall, in the Canada Business Corporations Act, which permit the confiscation of shares and ordinary interest on take-overs. If you have 90 per cent you can go in. You can always have them valued. So there is precedent for the concept of having to give out shares, which would affect all Canadians. That in itself is not unusual.

**Senator Cook:** Yes, but your 10 per cent people are treated in exactly the same way as the 90 per cent people are treated.

**Senator Godfrey:** The 90 per cent come in voluntarily, and the 10 per cent are told, "Even though you vote against this, and you don't want to exchange your shares, you are going to have to. If you don't want to shares you can get them valued." There is a lot of difference with regard to the 90 per cent who voluntarily give them up.

**The Chairman:** I missed some of what you said, Senator Cook.

**Senator Cook:** I was trying to say that in the example quoted by Senator Godfrey the 10 per cent are protected and they get broadly the same treatment as the 90 per cent. In this example you are getting a class of shares that may not necessarily be protected. In other words, they may lose by the act of the majority of the other shareholders.

**Mr. Clark:** There is another little hook in this legislation, though, that takes it beyond the normal situation. I am referring to the fact that the issuing corporation can acquire affiliates, and become an associate. When these contacts are made—what we call "after-acquired affiliates and associates"—the constraining of shares can be carried out to further the purposes of these affiliates and associates which were never in the picture when the original shares were acquired. It is therefore a new frontier. We have been on this path before, it is true, Senator Godfrey, but there is a new frontier being established, and what is being said to the investor, really, is, "Look. You had better be careful we are a Canadian corporation, and if we want to acquire an after-acquired affiliate or associate, you may be constrained."

**The Chairman:** Yes, and, Mr. Clark, remember that you are talking about any Canadian business corporation.

**Mr. Clark:** That is quite right.

**The Chairman:** You are not just limited to energy.

**Mr. Clark:** No, no. Absolutely not.

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Les investisseurs sont au courant avant d'acheter les actions et, mises à part les plaintes exprimées par les compagnies d'assurance, certains se plaignent du fait que des actions acquises puissent être modifiées après coup quant la nature de ces actions, par la société émettrice et, sans doute et même certainement, au détriment de l'investisseur. Cela ne me semble certainement pas très juste.

**Le président:** Cela n'a vraiment aucun sens.

**Le sénateur Godfrey:** En toute justice, il faut souligner qu'il existe déjà, si ma mémoire est bonne, des dispositions dans la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, qui permettent la confiscation d'actions et d'intérêts ordinaires, dans le cas des prises de contrôle. Si vous avez l'accord de 90 p. 100 des actionnaires vous pouvez le faire. Vous pouvez toujours les faire évaluer. Il existe donc un précédent qui a des répercussions sur tous les Canadiens. Ce n'est donc pas inhabituel en soi.

**Le sénateur Cook:** Oui, mais les 10 p. 100 d'actionnaires sont traités de la même manière que les 90 p. 100.

**Le sénateur Godfrey:** Les 90 p. 100 ont agi volontairement et on dit aux 10 p. 100: «Même si vous votez contre, vous devrez le faire. Si vous ne voulez pas des actions, vous pouvez les faire évaluer». Il y a toute une différence.

**Le président:** Je n'ai pas très bien compris tout ce que vous avez dit, sénateur Cook.

**Le sénateur Cook:** J'essayais de dire que dans l'exemple donné par le sénateur Godfrey les 10 p. 100 sont protégés et obtiennent le même traitement que les 90 p. 100. Dans l'autre cas, vous avez une catégorie d'actions qui ne sont pas nécessairement protégés. En d'autres mots, les actionnaires peuvent perdre en raison de la loi ou de la décision de la majorité des actionnaires.

**M. Clark:** Il y a aussi autre chose dans le projet de loi qui fait que la situation n'est pas tout à fait normale. Je fais allusion au fait que la société émettrice peut acquérir les sociétés affiliées et devenir associée. Lorsque de telles transactions sont conclues, que nous nommons des affiliées ou associées après acquisition, la restriction des actions peut se faire pour réaliser les objectifs des affiliées ou des associées qui n'étaient même pas présentes lorsque les actions ont été achetées. Il s'agit donc d'une toute nouvelle frontière. Nous nous sommes trouvés dans cette situation auparavant, c'est vrai sénateur Godfrey, mais il y a une nouvelle frontière d'établie et ce qui est dit à l'investisseur est en fait ceci: «Vous devriez faire attention, parce que nous sommes une société canadienne et si nous voulons acheter une affiliée ou une associée, vous pourriez faire face à des restrictions».

**Le président:** Oui, M. Clark, et souvenez-vous que vous parlez de corporations commerciales canadiennes.

**M. Clark:** C'est tout à fait exact.

**Le président:** Vous ne vous limitez pas au secteur de l'énergie.

**M. Clark:** Non, pas du tout.

## [Text]

While we are on that point, Mr. Chairman, if I may say this, we are not only talking about business corporations throughout the length and breadth of the country, we are talking about laws of both the federal government and any province. We are also talking about licences, permits, grants, payments, or other benefits, and we feel that if we cannot get the exemption that we really would like to get, then at least that kind of wording ought to be tightened up a bit. Quite frankly, I do not know what "another benefit" is. I do not know how that might apply in the future. As a lawyer, it scares me.

**The Chairman:** Any other questions?

If there are no other questions, there are two things I would like to do at this time. The first is to thank you very much, gentlemen, for your appearance here today, with your brief, and for the explanations which you have given.

The second thing I want to do is to tell you that our work involves studying the budget tax changes that are proposed as well. In the course of that we find the subject matter of life insurance occupying quite an important position. Now that we have life company representatives before us—true in connection with another bill—you will have to expect that if the opportunity presented itself we would ask questions. You have every opportunity to answer without restraint. We are looking for information. We shall instruct *Hansard* to enter this further discussion, and any statement you make, separately but in the same volume of today's proceedings. If you want to reconstruct your representation here in preparation, you may do so.

**Mr. Mair:** Thank you, Mr. Chairman. We have already done so.

*The committee proceeded to other business.*

*Later:*

**The Chairman:** Honourable senators, we now have another group, and with their arrival we revert to the energy bills. The group we are going to hear from this morning is the Dene Nation. The witnesses are Mr. Herb Norwegian, Vice-President, and Mr. Michael Posluns, Parliamentary Liaison.

On my immediate right is Mr. Herb Norwegian, who is going to make the opening statement.

**Mr. Herb Norwegian, Vice-President, Dene Nation:** Mr. Chairman, our presentation will probably take 25 or 30 minutes. What we would like to do here is just summarize what is contained in this presentation, since we do not have much time. I would ask that the presentation be printed as an appendix to the proceedings.

**The Chairman:** Well, we ordinarily have not been doing that, because any reference to the brief is included in the *Hansard* report, in which is recorded everything that will be said today. Another reason that we have not been printing all the briefs as appendices is that this committee is charged with all the printing costs in relation to such printing. Each member of the committee has a copy of the brief in his possession,

## [Traduction]

Puisque nous abordons cette question, monsieur le président, je me permettrais de souligner que nous ne parlons pas uniquement des corporations commerciales à travers tout le pays, nous parlons également des lois, tant fédérales que provinciales. Nous parlons également de licences, de permis, de subventions, de paiements et d'autres bénéfices et nous pensons que si nous ne pouvons pas obtenir les exemptions que nous voudrions avoir, il faudrait au moins que la formulation soit plus précise. Je dirais très sincèrement que je ne sais pas ce que l'on veut dire par «autre bénéfice». Je ne sais pas comment cela s'appliquera à l'avenir. A titre d'avocat, cela m'effraie.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

S'il n'y en a pas, il y a deux choses que je voudrais faire. La première est de vous remercier, messieurs, d'avoir bien voulu comparaître devant nous avec votre mémoire et de nous avoir fourni toutes ces explications.

La deuxième chose est de vous dire que nous avons également à étudier les modifications fiscales budgétaires qui ont été proposées. Ce faisant, nous avons découvert que le sujet des assurances-vie occupait une place importante. Puisque nous avons devant nous des représentants de compagnies d'assurance, bien que ce soit pour l'étude d'un autre projet de loi, vous devez vous attendre à ce que nous saisissons l'occasion qui nous est présentée. Vous pouvez répondre sans aucune contrainte. Nous cherchons simplement à obtenir des renseignements. Nous demanderons au *Hansard* de publier le débat qui suivra et toute déclaration que vous pourrez faire séparément, mais dans le même fascicule. Si vous voulez prendre quelques minutes pour vous consulter, vous avez toute liberté de le faire.

**M. Mair:** Merci, monsieur le président, nous l'avons déjà fait.

Le Comité passe à d'autres travaux.

*Plus tard:*

**Le président:** Honorables sénateurs, nous recevons maintenant un autre groupe et, avec eux, nous revenons à l'étude des projets de loi sur l'énergie. Il s'agit de la Nation dénée dont les représentants seront aujourd'hui M. Herb Norwegian, vice-président, et M. Michael Posluns, agent des relations parlementaires.

A ma droite se trouve M. Herb Norwegian qui prononcera la déclaration préliminaire.

**M. Herb Norwegian, vice-président de la Nation dénée:** Monsieur le président, notre mémoire prendrait probablement 25 ou 30 minutes. Ce que nous aimerions faire est de vous en donner un résumé, puisque nous n'avons pas beaucoup de temps, et de vous demander de publier notre mémoire en annexe aux délibérations.

**Le président:** Nous ne faisons pas cela habituellement, parce que toute allusion au mémoire est inscrite au *Hansard*, dans lequel tout ce que nous dirons sera enregistré. La deuxième raison qui fait que nous ne publions pas tous les mémoires en annexe est que le Comité doit assumer les frais d'impression. Chaque membre du Comité possède un exemplaire du



[Text]

which is, of course, the important thing. Whether the brief will be printed as an appendix is a decision that we will make later.

**Mr. Norwegian:** Thank you. Anyway, whatever the decisions is, I hope it will be positive for our people, so that whatever is contained in this document is accepted.

Mr. Chairman, honourable senators, we are here in Ottawa to present our views on a number of bills that concern us, particularly Bill C-103 and Bill C-104.

We are concerned about those bills because they affect the people of the north directly—not only the northerners but also the aboriginal people of the north, particularly the Dene and the Metis. For a number of years we have been attempting to negotiate in good faith with the federal government. While in the process of doing that, the Department of Indian Affairs has made it difficult for us to negotiate in good faith. One of the bills that was passed a few months ago, namely, Bill C-48, has made it absolutely impossible for us to control any of the resources north of the sixtieth parallel, particularly the oil and gas.

I have with me one of our consultants, Mr. Michael Posluns, who resides in Ottawa. I would like him to comment on the bills I have indicated.

**Mr. Michael Posluns, Parliamentary Liaison, the Dene Nation:** Thank you, Mr. Chairman. Before we get to the two bills, I should like to point out in the National Energy Program itself there were undertakings for consultation, which are referred to in the brief and which essentially, I am told, have not happened. Our concerns are with the energy program as a whole. We have tried to focus on Bills C-103 and C-104. Bill C-103 amends the Petroleum Administration Act. The concerns that we have with it are the extent of authority given to cabinet to make regulations without notice or consultation and to establish prices without any consultation with the local authority in the north, which is quite different from the authority in the south. It is the same type of concern, being similar to the issues in connection with Bill C-104. There is a stated objective in the energy program of northerners playing a growing role in both the decisions and benefits associated with resource development. Our concern is that the legislation does not reflect the expressions of good will that were reflected in the initial statement of the minister. Similarly with bill C-104, which tends to affect the Dene people and all northern peoples—but that essentially comes down to the Yukon, the Dene people who occupy the Mackenzie Valley, the Inuvialuit at the mouth of the Mackenzie Valley, the western Arctic Inuit and the eastern Arctic Inuit.

**The Chairman:** Mr. Posluns, have you anything in your brief that lays out what you think should be added in order to reflect the objections you have just stated?

**Mr. Posluns:** Yes, Mr. Chairman, four things.

**Senator Walker:** On which page?

[Traduction]

mémoire, ce qui est la chose importante. La décision au sujet de l'impression du mémoire en annexe sera prise plus tard.

**M. Norwegian:** Merci. Quelle que soit votre décision, j'espère qu'elle sera favorable à notre peuple, afin que tout ce que contient le mémoire puisse être connu.

Monsieur le président, honorables sénateurs, nous sommes à Ottawa pour faire connaître notre opinion au sujet des projets de loi qui nous concernent, particulièrement les projets de loi C-103 et C-104.

Nous nous préoccupons de ces projets de loi, car ils touchent de très près les habitants du Nord, y compris les autochtones et particulièrement les Dénés et les Métis. Nous avons tenté depuis de nombreuses années de négocier de bonne foi avec le gouvernement fédéral. Pendant ces négociations, le ministère des Affaires indiennes et du Nord nous a rendu difficile la tâche négocier de bonne foi. L'un des projets de loi, qui a été adopté il y a quelques mois, le Bill C-48, nous a rendu tout à fait impossible le contrôle des ressources au nord du 60<sup>e</sup> parallèle, particulièrement le pétrole et le gaz.

Je suis accompagné de l'un de nos conseillers, M. Michael Posluns, qui habite Ottawa. J'aimerais qu'il vous donne ses commentaires sur les projets de loi que je viens de mentionner.

**M. Michael Posluns, chargé des relations parlementaires, Nation Dénée:** Merci, monsieur le président. Avant d'en arriver aux deux projets de loi, je voudrais souligner le fait que le Programme énergétique national prévoyait des consultations, dont il est fait mention dans le mémoire, et j'ai appris qu'elles n'avaient pas eu lieu. Nos préoccupations portent sur l'ensemble du programme énergétique. Nous avons essayé de concentrer notre attention sur les projets de loi C-103 et C-104. Le projet de loi C-103 modifie la Loi sur l'administration du pétrole. Ce qui nous préoccupe à cet égard est l'étendu des pouvoirs accordés au Cabinet, quant à l'établissement de règlements et de prix sans préavis, ni consultation avec les autorités locales du Nord, qui sont très différentes de celles que l'on retrouve dans le sud. Nous avons le même genre de préoccupations en ce qui a trait au projet de loi C-104. Le programme énergétique déclare qu'il a parmi ces objectifs celui de donner aux résidents du Nord une plus grande place dans les décisions et un accès plus large aux avantages liés à l'exploitation des ressources. Nous nous inquiétons donc du fait que les projets de loi ne reflètent pas la bonne volonté exprimée par le Ministre lors de sa déclaration première. La même chose peut être dite du projet de loi C-104 qui touche la Nation dénée et tous les résidents du Nord, mais plus particulièrement ceux du Yukon, les Dénés qui habitent la vallée du Mackenzie, les Inuvialuits qui occupent l'embouchure de la vallée du Mackenzie, les Inuits de l'Arctique de l'Ouest et ceux de l'Arctique de l'Est.

**Le président:** Monsieur Posluns, mentionnez-vous dans votre mémoire ce qu'à votre avis il devrait y être ajouté de manière à refléter les objections dont vous venez de nous faire part?

**M. Posluns:** Oui, monsieur le président, quatre choses.

**Le sénateur Walker:** A quelle page?



[Text]

**The Chairman:** Do you indicate the place in the bill where they might be inserted?

**Mr. Posluns:** Yes, and an alternative to putting them in the bill. If there are difficulties in bringing in amendments at this point, perhaps that can be accomplished in some other way. The position of the Dene people would be greatly enhanced by an object section such as was in the northern gas pipeline bill of 1978—an object section which states what the purpose of the bill is, in terms of what we might call the obvious purposes. On page 14 of the brief we have a draft of such an object section, which is patterned on the object section of the pipeline bill. Paragraphs (a) to (d) are what I call paragraphs which state the obvious. For instance, paragraph (a) says:

to provide a petroleum incentive program;

It follows the example in the pipeline act for building a pipeline. I do not have the exact wording, but it is similar. Paragraphs (e) and (f) state the social purposes, if you will, and they again follow the example of the pipeline act; but they state social purposes which one might not glean from the nuts and bolts of the statute itself. Nonetheless, what the object section does is to set out the four corners of the bill, so that when we go through the vast delegation of power given to the minister—I believe there are some 50 instances in this bill alone, and, after all, it is the handmaiden of Bill C-48, which has 53—presumably when it says that the minister “in his opinion”, his opinion would have to be somehow related to the objects set out—but they, after all, are pretty broad in themselves.

The second suggestion—we do not have a text—would be consultative councils. That again follows the precedent of the pipeline act, where there is to be a federal consultative council and regional advisory councils. The pipeline needed a federal body because it was going to run quite a long distance. We are suggesting consultative councils for each of the regions of the north. There are, after all, two kinds of Canada lands. Conceptually that does not need to be stressed. There are those that are submarine and those that are northern. In the north, unlike underwater, you have these four groups of people, plus, of course, non-native people in the major towns. It is to provide an opportunity for those people to participate, which is not otherwise available, that we suggest the consultative councils.

**Senator Cook:** What would be the power of the consultative councils?

**Mr. Posluns:** To receive all regulations, to be able to make advisory statements both to the minister, and, I would suggest, to the energy committees or pipeline committees—or some appropriate committee of each house of Parliament.

**Senator Cook:** What authority would they carry?

**Mr. Posluns:** We have only conceived it at this point on a consultative basis. We are trying to minimize the prejudicial effect on aboriginal rights during the northern development that these bills presage—that is also going on while aboriginal rights are being negotiated and while constitutional development of the north is going on. I do not want to train-drive the

[Traduction]

**Le président:** Indiquez-vous à quel endroit du projet de loi elles devraient être ajoutées?

**M. Posluns:** Oui et les autres possibilités qui pourraient s'offrir. S'il est difficile de les modifier à ce moment-ci, il se peut que cela puisse se faire d'une autre manière. La position des Dénés serait grandement améliorée s'il y avait un article définissant la portée du projet de loi, comme ce fut le cas dans la Loi de 1978 le pipe-line du Nord. Un tel article spécifier la portée du projet de loi dans ce qu'on pourrait appeler ces objectifs évidents. A la page 14 de notre mémoire, nous proposons une ébauche d'un tel article, qui a pour modèle celui du projet de loi sur le gazoduc. Les paragraphes (a) et (d) seraient ce que je considère une définition des objectifs évidents. Par exemple, le paragraphe (a) stipule:

... afin de fournir un programme d'encouragement au secteur pétrolier;

Il suit l'exemple de la Loi sur le pipe-line qui visait à la construction d'un gazoduc. Je n'ai pas les termes exacts, mais ils sont semblables. Les paragraphes (e) et (f) définissent les objectifs sociaux et, là encore, nous suivons l'exemple de la loi sur le pipe-line; ils stipulent cependant des objectifs sociaux qui ne sont pas nécessairement évidents dans la loi elle-même. Quoi qu'il en soit, un tel article permettrait de circonscrire la portée du projet de loi dans lequel il est conféré au Ministre tant de pouvoirs qu'il y a près de 50 cas, remarquez qu'il y en avait 53 dans le Bill C-48, où il est stipulé «de l'avis du ministre» et, dans ces cas, l'avis du Ministre devrait tenir compte des objectifs fixés qui sont de toute façon suffisamment vagues.

La deuxième suggestion serait de créer des conseils consultatifs. Là encore nous suivons l'exemple donné par la loi sur le pipe-line, qui prévoit un conseil consultatif fédéral et des conseils régionaux. Le pipe-line exigeait un organisme fédéral, puisqu'il devait parcourir une assez longue distance. Nous suggérons la création de conseils consultatifs pour chacune des régions du Nord. Il y a, après tout, deux sortes de terres canadiennes. Il n'est pas nécessaire de s'attarder sur cette question. Il y a les terres sous-marines et les terres nordiques. Dans le nord, vous trouvez quatre groupes de résidents, sans compter les non autochtones dans les grandes villes. Nous suggérons la création de conseils consultatifs, afin qu'ils puissent participer à cet essor, sans eux ils ne le pourraient pas.

**Le sénateur Cook:** Quels seraient les pouvoirs des conseils consultatifs?

**M. Posluns:** Ils pourraient étudier tous les règlements, formuler des recommandations au Ministre et aux comités chargés des questions énergétiques ou des pipe-lines, ou au comité concerné de la Chambre et du Sénat.

**Le sénateur Cook:** De quelle autorité seraient-ils investis?

**M. Posluns:** Pour l'instant, il ne s'agit que de consultation. Nous essayons de minimiser les effets nuisibles qu'il pourrait avoir sur les droits aborigènes au cours de l'exploitation du Nord que ce projet de loi laisse présager, alors que des négociations sont en cours au sujet des droits aborigènes et du développement constitutionnel dans le Nord. Notre but n'est

*[Text]*

whole constitutional development of the north into this committee and into this energy package. So by having a consultative council now, let us see what happens on the constitutional front.

The third thing would be a proper aboriginal rights protection clause. On page 16 of our brief, in italics, we have a suggested draft of that. Again it follows the pipeline version; but that version was premised on extinguishing aboriginal rights, and we believe that already makes a prejudgment of something that is not necessary. The other change we have made here is to adopt the term "aboriginal peoples" rather than "native peoples". The word "native" was used in the pipeline act but is nowhere defined in Canadian law. The term "aboriginal peoples" is now defined in section 35(2) of the Canada Act, and so we have quite a good definition—good in terms of being clear.

The last thing that I would like to suggest again follows the precedent of the pipeline act. This is the fourth of the four suggestions that I undertook to make. It is that there should be an automatic or permanent reference to an appropriate committee of each house of all the regulations made under the energy package. If I might remind honourable senators, what happened with the pipeline bill was that there was an undertaking to have not only all the regulations, but also the reports, orders, agreements, regulations, directives and approvals referred. The undertaking was made before the committee of the other place, I think, by Mr. MacEachen, who was sponsoring the bill. It did not emerge as part of the bill, but rather as a standing order of the House of Commons, Standing Order 65(1)(t). I am simply suggesting that the entire energy package could have that same sort of reference, that is, to a committee of the Senate as well as to a committee of the other place.

Let me outline why it is important to the Dene people, rather than talk about the things about which people know more than we do.

It is important because it would allow a political appeal process to this vast delegation of power, which is basically what this legislation does—it gives the minister a whole regime. Such a proposal would give us a forum and an opportunity to scrutinize. Essentially, it goes back to what consultative councils do. If it was ensured that each of the northern peoples were in a knowledgeable position to come and talk in terms of the nitty-gritty of the total body of the delegated "authority"—I am looking for some word other than "regulation", lest it be interpreted strictly. Under such a plan, the leadership delegations could come and talk to a Senate committee. That is what the discussion on page 17 and following is about. Basically, those are our four suggestions. I hope I was briefer than if I had read all of this.

**Senator Cook:** I think it is a pretty fair brief, but we would have to give it a lot of thought.

**Senator Walker:** It is very well done.

*[Traduction]*

pas de relancer tout le développement constitutionnel du Nord devant le Comité et de l'intégrer au programme énergétique. Si nous avions un conseil consultatif, nous pourrions laisser aller les choses du côté constitutionnel.

La troisième suggestion porte sur un article qui protégerait efficacement les droits aborigènes. À la page 16 de notre mémoire, nous avons suggéré l'ébauche d'un tel article, qui apparaît en italiques. Là encore nous nous inspirons de la Loi sur le pipe-line, mais cette version était fondée sur des droits aborigènes éteints et nous pensons que ce n'est pas nécessaire de porter un jugement a priori. L'autre modification que nous y avons apporté a été de remplacer le terme «autochtone» par celui d'«aborigène». Le terme «autochtone» était utilisé dans la Loi sur le pipe-line, mais il n'est défini nulle part dans la loi canadienne. Le terme «aborigène», par contre, est défini au paragraphe 35(2) de la Loi sur le Canada et la définition qui y est donnée nous semble excellente, car elle est précise.

La dernière suggestion elle aussi s'inspire de la Loi sur le pipe-line. Il s'agit de la quatrième suggestion que je voulais faire. Il faudrait que tous les règlements, édictés en vertu du programme énergétique national, soient référés automatiquement au comité concerné de la Chambre et du Sénat. Je dois rappeler aux honorables sénateurs qu'au moment de l'adoption de la Loi sur le pipe-line, il avait été question que non seulement tous les règlements, mais aussi les rapports, décrets, accords, instructions et autorisations soient référés à un comité de la Chambre et du Sénat. La suggestion a été faite devant le comité de la Chambre par M. MacEachen qui parrainait le projet de loi. Elle n'a pas été retenue, mais elle a pris la forme d'un règlement de la Chambre des communes, le règlement 65(1)(t). Je suggère simplement qu'on pourrait faire la même chose pour ces projets de loi sur l'énergie, c'est-à-dire d'en référer à un comité de la Chambre ou du Sénat.

Laissez-moi vous dire pourquoi c'est important pour les Dénés, plutôt que de parler de choses que nous ne connaissons pas aussi bien que d'autres personnes.

C'est important parce que cela nous donne un processus d'appel politique face à cette importante délégation de pouvoirs que ces projets de loi permettent. Elle donne toute latitude au Ministre. Une telle suggestion nous offrirait l'occasion d'étudier ces questions et un forum pour le faire. C'est essentiellement ce qu'un conseil consultatif fait. S'il pouvait être garanti que chaque résident du Nord puisse savoir ce qui se passe et puisse venir parler en toute connaissance de cause des décisions de cette autorité, je ne veux pas parler de règlements, car il s'agirait alors d'une interprétation trop stricte. De cette manière, une délégation pourrait venir en parler à un comité du Sénat. C'est de cette possibilité qu'il est question à la page 17 et dans les pages suivantes de notre mémoire. Nous avons essentiellement ces quatre suggestions à présenter. J'espère que je n'ai pas pris trop de temps pour résumer notre mémoire.

**Le sénateur Cook:** Je pense qu'il s'agissait d'un excellent résumé, mais nous devons l'étudier avec attention.

**Le sénateur Walker:** C'était très bien.



[Text]

**Senator Flynn:** Was Standing Order 65(1)(t) of the House of Commons passed following suggestions made by you recently, or has it been there for some time?

**Mr. Posluns:** It was as a result of all party negotiations in 1978 and it appears in the 1978 edition of the Standing Orders.

**Senator Flynn:** Are you suggesting that the Senate should have exactly the same standing order?

**Mr. Posluns:** Not in the least. I simply meant to point to that standing order as an example.

**Senator Flynn:** Would you be satisfied with the same text being inserted in our rules?

**Mr. Posluns:** More than satisfied, yes.

**Senator Flynn:** Do you suggest that the pipeline committee is the best committee to have the standing reference?

**Mr. Posluns:** Certainly it has developed an intimate knowledge of the details and, as I understand, it has just come back from a trip to the Eastern Arctic. If I can answer you more conceptually, what would make sense would be to have one committee deal with the pipeline, the tap and the well, so that one group has an opportunity to be thoroughly immersed, if that is an appropriate term, in the issue of—

**Senator Flynn:** Of course, you realize, that it would be much easier for the Senate to adopt that kind of standing order in its rules than to make the amendments you are suggesting.

**Mr. Posluns:** I hope it is not an either/or situation in the sense that, for instance, the object section provides an incentive for the minister to use his authority sensibly, and the consultative council ensures that there is a knowledgeable group of northerners with a northern perspective to keep an eye on activities. We were asked before what would this northern group do and what would be their authority. Certainly, it could come and speak to somebody with real authority.

**Senator Flynn:** Was that clause proposed as an amendment either in a commitment of the other place or in the house?

**Mr. Posluns:** Which clause?

**Senator Flynn:** The object clause.

**Mr. Posluns:** Yes.

**Senator Flynn:** Was it in committee?

**Mr. Posluns:** No, it was at the report stage. It was at the report stage, I might say, because of the late notice arising out of our finding an advertisement in the Yellowknife paper.

**Senator Flynn:** And the minister refused to accept this amendment?

**Mr. Posluns:** That's right. And I think that is what I meant when I said to the chairman before that perhaps there was some other way.

**Senator Flynn:** What were the minister's reasons for saying no?

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Est-ce que le règlement 65(1)(t) de la Chambre des communes a été adopté récemment à la suite d'une de vos suggestions, ou existait-il depuis un certain temps?

**M. Posluns:** Il a été adopté en 1978 à la suite de négociations entre toutes les parties.

**Le sénateur Flynn:** Suggérez-vous que le Sénat adopte le même règlement?

**M. Posluns:** Pas du tout. Je ne voulais donner qu'un exemple de ce qui peut être fait.

**Le sénateur Flynn:** Seriez-vous satisfait si nous inscrivions le même texte dans nos règlements?

**M. Posluns:** Plus que satisfait, oui.

**Le sénateur Flynn:** Croyez-vous que le Comité des pipe-lines soit celui qui devrait avoir un tel règlement?

**M. Posluns:** Il est certain qu'il a une connaissance approfondie du dossier et j'ai cru comprendre qu'il avait effectué un voyage en Arctique de l'Est. Je pense qu'il serait utile qu'un comité soit chargé de tout ce qui touche au pipe-line afin qu'il soit totalement au courant de ce qui se passe...

**Le sénateur Flynn:** Vous réalisez sans doute qu'il serait plus facile pour le Sénat d'adopter ce genre de règlement que d'apporter les modifications que vous suggérez?

**M. Posluns:** J'espère que les deux solutions sont possibles, parce que l'article sur la portée des projets de loi nous assurerait que le Ministre use de ses pouvoirs avec discernement et le conseil consultatif permettrait à un groupe de résidents du Nord bien informés d'être au courant de ce qui se passe. On nous a demandé ce que ferait ce conseil et quels seraient ses pouvoirs. Il pourrait au moins faire valoir son point de vue devant une autorité réelle.

**Le sénateur Flynn:** Est-ce que cet article a déjà été proposé à un comité de la Chambre ou à la Chambre elle-même?

**M. Posluns:** Quel article?

**Le sénateur Flynn:** L'article sur la portée des projets de loi.

**M. Posluns:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Devant un comité?

**M. Posluns:** Non, à l'étape du rapport. Cela s'est fait à l'étape du rapport, parce que nous avons été avertis trop par une annonce publiée dans le journal de Yellowknife.

**Le sénateur Flynn:** Et le Ministre a refusé cette modification?

**M. Posluns:** C'est exact, c'est pourquoi j'ai mentionné au président qu'il y avait peut-être un autre moyen...

**Le sénateur Flynn:** Quelles raisons le Ministre a-t-il données pour expliquer son refus?



[Text]

**Mr. Posluns:** As far as I have been able to glean from the debate so far they are not explained but I have not had a chance to review all of the record.

**Senator Flynn:** But from a practical standpoint you would be happy with an inclusion in our rules of something like Standing Order 65(1)(t) of the House of Commons?

**Mr. Posluns:** That would be a major advance.

**Senator Molson:** Mr. Chairman, I am not clear about the objects of the act as stated on page 14 of the brief. What could possibly occur at this moment with regard to that? What do you expect this committee to do in that regard? What are you asking?

**Mr. Posluns:** Quite sensibly, we think that an object section of this sort would greatly enhance the bill without changing the principle of it. It would simply state what the objects are.

**The Chairman:** On page 14 of your brief, you say that the first object of this act should be to provide a petroleum incentive program. Does Bill C-104 provide a petroleum incentive program?

**Senator Molson:** Yes, it is in the preamble.

**Mr. Posluns:** Do you mean from a political standpoint?

**The Chairman:** No, I am asking you whether the bill deals with what you call an incentive program?

**Mr. Posluns:** Yes, I believe so.

**The Chairman:** In fact, I believe they use the exact words.

**Mr. Posluns:** Yes.

**The Chairman:** Then why do you want that reaffirmed?

**Mr. Posluns:** For the same reasons that Parliament saw fit to take this procedure with the Pipeline Act of 1978. They chose to establish some controls over the power of the agency as well as the minister.

**The Chairman:** But are you going to speak about some of the incentive plans to which you object in the bill?

**Mr. Posluns:** We do that in the brief, and then we deal with the question of what we can do about it, but you kindly suggested that we get on to our particular suggestions, so we focused on those four objects. We chose not to say that the whole package was misconceived but, rather, tried to deal in a more practical way with the situation by suggesting how the bill could be made more palatable from a Dene point of view.

**The Chairman:** When you say, "the whole package is misconceived," in looking at the bill, the first thing we see is a reference to petroleum incentives and that it provides for incentive payments and terms and conditions under which you may earn incentive payments. Is that plan a good or a bad approach?

**Mr. Posluns:** In the way it is set up, there are some dangers, particularly with regard to the fact that there is no incentive for those who come in under the program to have a real regard for what I would call the local public interest.

**The Chairman:** How do you qualify under the bill for incentive payments, do you know?

[Traduction]

**M. Posluns:** D'après ce que j'ai pu lire des débats, il n'a pas fourni d'explications, mais je n'ai pas eu le temps de tout lire.

**Le sénateur Flynn:** Mais vous vous contenteriez de voir inscrit dans nos règlements quelque chose comme le règlement 65(1)(t) de la Chambre des communes?

**M. Posluns:** Ce serait déjà un bon point.

**Le sénateur Molson:** Monsieur le président, je ne saisis pas très bien les objectifs de la loi tels qu'ils sont donnés à la page 14 du mémoire. Que pourrait-il bien se passer à cet égard? Qu'attendez-vous du Comité? Que demandez-vous?

**M. Posluns:** Nous pensons qu'un tel article améliorerait grandement le projet de loi sans en changer le principe. Il ne ferait qu'en définir clairement les objectifs.

**Le président:** A la page 14 de votre mémoire, vous dites que le premier objectif de cette loi serait de favoriser l'exploration pétrolière. Est-ce que le projet de loi C-104 prévoit un programme d'encouragements?

**Le sénateur Molson:** Oui, il est inscrit au préambule.

**M. Posluns:** Voulez-vous dire d'un point de vue politique?

**Le président:** Non, je vous demande si le projet de loi fait mention d'un tel programme?

**M. Posluns:** Oui, je le crois.

**Le président:** En fait, je crois que ce sont ces mêmes mots qui y sont inscrits.

**M. Posluns:** Oui.

**Le président:** Alors pourquoi voulez-vous que ce soit répété?

**M. Posluns:** Pour les mêmes raisons qui ont poussé le Parlement à le faire lorsqu'il a décidé de l'inscrire dans la Loi de 1978 sur le pipe-line. Il a décidé d'établir certains contrôles vis-à-vis des pouvoirs de l'organisme et du Ministre.

**Le président:** Allez-vous nous parler de certains des projets d'encouragement auxquels vous vous opposez?

**M. Posluns:** Nous le faisons dans le mémoire, puis nous traitons de ce que nous pouvons faire, mais vous nous avez demandé de parler de nos suggestions et c'est ce que j'ai fait. Nous avons décidé de nous attaquer à la situation en suggérant des moyens de rendre le projet de loi plus acceptable du point de vue des Dénés, plutôt que de le rejeter en bloc.

**Le président:** La première chose que nous constatons en étudiant le projet de loi est une référence aux encouragements pour l'exploration pétrolière et le fait qu'il prévoit des paiements et les modalités selon lesquelles vous avez droit à ces paiements. Trouvez-vous ce projet intéressant?

**M. Posluns:** De la manière où il est présenté, il y a certains dangers, surtout du fait qu'il ne prévoit aucun encouragement pour ceux qui se préoccupent avant tout des intérêts régionaux.

**Le président:** En vertu de ce projet de loi, qu'est-ce qui vous rend admissible à ces paiements, le savez-vous?

[Text]

**Mr. Posluns:** Oh yes, you are going to deal with the various works described in the bill, primarily oil exploration—

**The Chairman:** But to qualify, don't you have to be an eligible company?

**Mr. Posluns:** Yes.

**The Chairman:** Is it not correct that an eligible company has to have 50 per cent or more Canadian interest?

**Mr. Posluns:** That is right. I realize it has been the subject of controversy.

**The Chairman:** What is the objective of that?

**Mr. Posluns:** I realize that has been a subject of great controversy in the debate. We are raising other concerns besides the ones—

**The Chairman:** No, I am not asking that. I am just asking, if this is the plan that is laid out to provide for incentive payments, what are the conditions under which you qualify, and, then, how do you go about getting the payments? Is there anything wrong with that procedure?

**Mr. Posluns:** The Canadian ownership part we are simply not commenting on except to say on pages 5 and 6 of our brief that there is not a clear definition, and what definition there is the minister is free to rewrite at a later time in any case. Our main concern is where we say in the middle of page 6 in the second paragraph:

There are no incentives for the quality or efficiency of work performed. There are no terms and definition sections established respecting environmental, social or cultural concerns, and, consequently, no disincentives for carrying out activities indiscriminately.

Whether it is a company wholly owned by people who are resident citizens in Canada but who carry out this work indiscriminately, that is the heart of our concern about the program in the first place.

**The Chairman:** Mr. Posluns, if we move on to (c) to promote development of oil and gas fields on Canada lands, is that the purpose of Bill C-104?

**Mr. Posluns:** It would appear to be that.

**The Chairman:** What do you want us to do? Do you want us to underline that, or put it in capital letters, or what?

**Mr. Posluns:** Mr. Chairman, what we did in suggesting an object section was to follow the format or outline, if I may put it that way, of the Pipeline Act of 1978, which I think I mentioned before, subparagraphs (a) to (d) of that act also can be accused of stating the obvious. We have, indeed, followed the precedent of stating the obvious. You are quite right in pointing out that that is what object sections do in large part. They then go on to discuss what I would call the social purposes, and again, subparagraphs (e) and (f) also are implicit but not explicit in the act, and that again follows the

[Traduction]

**M. Posluns:** Oh oui, mais vous allez traiter des divers travaux dans le projet de loi, surtout l'exploration pétrolière...

**Le président:** Mais pour y avoir droit, ne devez-vous pas être une société admissible?

**M. Posluns:** Oui.

**Le président:** N'est-il pas vrai qu'une société admissible doit avoir 50 p. 100 ou plus d'intérêts canadiens?

**M. Posluns:** C'est exact et je crois que ce point a fait l'objet d'une controverse.

**Le président:** Quel en est l'objectif?

**M. Posluns:** Je suis conscient que cela a fait l'objet d'une controverse au cours des débats. Nous avons d'autres préoccupations à part celles...

**Le président:** Non, ce n'est pas ce que je vous demande. Je vous demande, si tel est le plan prévu pour fournir des paiements d'encouragement, quelles sont les conditions selon lesquelles vous y avez droit et comment faites-vous pour obtenir ces paiements. Y a-t-il quelque chose qui vous déplaît dans ce plan?

**M. Posluns:** Nous ne faisons aucun commentaire quant au contenu canadien, sauf aux pages 5 et 6 de notre mémoire, où nous disons qu'il n'est pas clairement défini et la définition qui existe peut de toute façon être modifiée par le Ministre. Notre principale préoccupation est celle exprimée au deuxième paragraphe de la page 6 en ces termes:

Il n'existe aucun encouragement quant à la qualité et à l'efficacité du travail effectué. Aucune modalité n'est prévue en ce qui concerne l'environnement, la culture ou les besoins sociaux et, par conséquent, rien n'est prévu pour empêcher que les travaux aient des répercussions nuisibles sur ces trois secteurs.

C'est notre principale préoccupation que les travaux soient effectués par une société entièrement canadienne ou pas.

**Le président:** Monsieur Posluns, si nous passions au paragraphe (c) qui vise à favoriser l'exploitation des champs pétrolifères et gazifères des terres du Canada, est-ce là l'objet du projet de loi C-104?

**M. Posluns:** C'est ce qui semble être le cas.

**Le président:** Que voulez-vous que nous fassions? Voulez-vous que nous le soulignons ou que nous l'inscrivions en capitales d'imprimerie, ou quoi?

**M. Posluns:** Monsieur le président, en suggérant l'insertion d'un article sur la portée du projet de loi, nous n'avons fait que suivre l'exemple de la Loi de 1978 sur le pipe-line que nous avons déjà mentionnée. On peut accuser les alinéas (a) à (d) de cette loi de stipuler l'évidence. Nous ne faisons que nous inspirer d'un précédent. Vous avez tout à fait raison de dire que c'est ce que font dans l'ensemble de tels articles. Ils abordent ensuite ce que je pourrais appeler les objectifs sociaux et, encore là, les alinéas (e) et (f) sont également implicites, mais non explicites dans la loi, et nous nous inspi-



[Text]

precedent of the Pipeline Act. What we tried to do was to find something that might be palatable to members of both houses as well as palatable to the Dene Nation. Therefore, we looked for a precedent that had been adopted by Parliament, and we found that, we believe, in the Pipeline Act. Why was the Pipeline Act framed in the terms it seems to be the question that you are putting to me.

**The Chairman:** When you borrow procedures from other legislation, you have to examine them very carefully. You have to decide what are the significant things in the other legislation that you want to copy. You have to examine the conditions here in relation to incentive payments and the development of oil and gasfields in Canada lands and whether they are the same sort of thing. I should think in the pipeline there is the problem of transportation and environmental problems.

**Senator Cook:** Mr. Chairman, it seems to me, as the prief points out, the acts give the minister great power to make all kinds of regulations. The next step would be if the regulation is made and it appears to adversely affect some citizens, they have the right to go to the person who made the regulation—in other words, the minister—and complain about it. However, if we carry out the suggestion made in the brief that there should be a permanent reference to a standing committee of the Senate, then those affected could come to that committee rather than having to go to the person who made the regulation in the first instance, and outline their objections and so on. I think perhaps that could be helpful, in view of the fact that we are dealing with acts that give the Governor in Council vast powers without reference to Parliament.

**The Chairman:** I am sure Mr. Posluns has read the package of the bills. If he reads through them, one thing he will notice right away is that in some of them excellent protection is given to people who may be adversely affected, or who may think they are, by a decision of the minister even in one case where the company has to make a monthly report to some board and then the minister has a power in the public interest to release that information even though, earlier in the bill it says that it is privileged information. The department must have got the message in that regard as to what our attitude might be because in that particular bill they have inserted a provision providing for an appeal under section 28 of the Federal Court Act, and they have provided that notwithstanding what may be the interpretation of section 28. In those circumstances you have a right to raise the issue as though it were a judicial decision that the minister had made. You will remember when we were studying the bill that this was one of the points that David Scott brought to our attention. At that stage there was no such provision in the bill. Was that Bill C-104, Mr. Minnes?

**Mr. James I. Minnes, Scott and Aylen, Adviser to the Committee:** Mr. Chairman, that was Bill C-104.

**The Chairman:** I think the new section 59 is the one that—

[Traduction]

rons encore une fois de la Loi sur le pipe-line. Nous avons essayé de trouver quelque chose qui convienne à la fois aux représentants des deux chambres et à la Nation dénée. Par conséquent, nous avons recherché, les précédents adoptés par le Parlement et nous les avons trouvés dans la Loi sur le pipe-line. Pourquoi la Loi sur le pipe-line a-t-elle été rédigée de cette manière semble être la question que vous me posez.

**Le président:** Lorsque vous empruntez des procédures à une autre loi, vous devez les étudier très attentivement. Vous devez décider des choses importantes de cette autre loi que vous désirez copier. Vous devez dans ce cas-ci étudier les conditions qui s'appliquent aux paiements d'encouragement et à l'exploitation des champs pétrolifères et gazifères des terres du Canada et voir s'il s'agit bien de la même chose. Je pense que dans le cas du pipe-line il y avait des problèmes de transport et d'environnement.

**Le sénateur Cook:** Monsieur le président, il me semble, comme le mémoire le souligne, que les projets de loi donnent au Ministre le pouvoir d'édicter toute sorte de règlements. Une fois que le règlement est adopté et que l'on s'aperçoit qu'il a des effets nuisibles pour certains citoyens, il me semble qu'ils ont le droit de s'adresser à la personne qui a fait le règlement, dans ce cas le Ministre, et de se plaindre. Toutefois, si nous acceptons la suggestion faite dans le mémoire pour qu'il en soit référé à un comité permanent du Sénat, les personnes touchées pourraient se présenter devant le comité, plutôt que d'aller voir la personne responsable du règlement. Je crois que cela pourrait être utile, surtout si nous tenons compte du fait que les projets de loi en question donnent au Gouverneur en conseil des pouvoirs étendus sans qu'il doive faire rapport devant le Parlement.

**Le président:** Je suis sûr que M. Posluns a lu les projets de loi. Si tel est le cas, il a pu constater que certains articles accordent une excellente protection à ceux qui pourraient être touchés, ou qui pensent l'être, par une décision du Ministre, même que dans un cas où la société doit faire un rapport mensuel à un certain conseil, le Ministre a alors le pouvoir, dans l'intérêt national, de rendre public le rapport, même si auparavant il était prévu qu'il s'agissait de renseignements confidentiels. Le Ministère doit savoir à quoi s'en tenir sur votre position, puisque dans ce projet de loi particulier il a ajouté un droit d'appel, aux termes de l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale, et il l'a fait nonobstant l'interprétation que l'on pourrait donner à l'article 28. Dans ce cas, vous avez le droit de soulever la question comme si le Ministre avait rendu un jugement. Vous vous souviendrez que c'est un des points que David Scott a porté à notre attention lorsque nous étudions le projet de loi. À l'époque, la disposition n'existait pas. S'agissait-il du projet de loi C-104, M. Minnes?

**M. James I. Minnes, Scott and Aylen, conseiller auprès du comité:** Monsieur le président, il s'agissait bien du projet de loi C-104.

**Le président:** Je pense que le nouvel article 59 est celui qui—



[Text]

**Mr. Minnes:** . . . provides that right of appeal.

**Senator Cook:** It applies only where the company feels prejudicially affected. Then they can appeal to the federal court.

**The Chairman:** The copy I have here is marked "first reading," but the amendments are as passed by the House of Commons, and I know section 59 because I have read it.

**Mr. Posluns:** Yes, it was put in at the report stage.

**Mr. Minnes:** As Mr. Posluns pointed out it was added at the report stage.

**The Chairman:** Is that sort of coverage in relation to decisions of the minister what you are thinking about?

**Mr. Posluns:** No, Mr. Chairman. We are both at the disadvantage of not having it in front of us. If Senator Cook is correct, it is provided that the applicant has this right of appeal. I am suggesting there needs to be a mode of participation for the people who live on Canada lands, who may be affected by any number of things, and there is no mode of participation provided for them; secondly, with judicial appeal, as you understand quite well, that is quite different. The minister may make a decision that is perfectly legal, but because he is able to make total policy within the framework of this bill, read together with Bill C-48, the question of the policies that he will be developing from time to time—and I am not speaking of the present minister but I am speaking over the long run—as to whether or not they in any way serve either the local public interest or the national interest, the federal court would not want to deal with that but only as to the law. I should like to see a political appeal process; and, secondly—

**The Chairman:** Have you looked at the Canada Lands Act?

**Mr. Posluns:** Do you mean Bill C-48?

**The Chairman:** No, the Canada Lands Act.

**Mr. Posluns:** Are you asking have I looked at the Canada Lands Act?

**The Chairman:** Yes.

What are the provisions in relation to acquiring Canada lands? What are the protections in it?

**Mr. Posluns:** I am not sure I can find it readily. I am sure that I could briefly give that to you right now, but we certainly—

**The Chairman:** Anyway, you can make a note of it and you can drop us a line on that point. Of course, we will look at it ourselves. It may well be that there are some provisions elsewhere, or it may well be that we may decide that there should be some.

At the moment, we are asking you to provide us with your point of view, and that is what I understand you are doing. Is one of your submissions that the regulations are too broad?

**Mr. Posluns:** That is right.

[Traduction]

**M. Minnes:** . . . prévoit ce droit d'appel.

**Le sénateur Cook:** Il s'applique uniquement lorsque la société se sent lésée. Elle peut alors en appeler à la Cour fédérale.

**Le président:** L'exemplaire que j'ai devant moi est celui de la première lecture, mais les modifications sont celles adoptées par la Chambre des communes et je connais l'article 59 pour l'avoir lu.

**M. Posluns:** Oui, il a été ajouté à l'étape du rapport.

**M. Minnes:** Comme M. Posluns vient de le dire, il a été ajouté à l'étape du rapport.

**Le président:** Pensiez-vous à ce genre de protection en ce qui a trait aux décisions que peut prendre le Ministre?

**M. Posluns:** Non, monsieur le président. Nous avons tous deux le désavantage de ne pas l'avoir sous les yeux. Si le sénateur Cook a raison, il prévoit que la société a le droit d'appel. Je suggère qu'il faut qu'il y ait un mode de participation pour les gens qui vivent sur les terres du Canada et qui pourraient être lésés par toutes sortes de choses. Il n'y a pas de mode de participation prévue et, comme vous le savez, un appel est un processus tout différent. Le Ministre peut prendre une décision qui soit parfaitement légale, mais parce qu'il est capable de formuler la politique globale à l'intérieur du cadre du projet de loi, comme c'est le cas dans le Bill C-48, la question de savoir si les politiques qui seront formulées de temps à autre, et je ne parle pas du ministre actuel, mais je parle à plus long terme, sont dans l'intérêt régional ou national, ne sera pas débattue par la Cour fédérale qui s'en tiendra à la loi. J'aimerais voir un processus d'appel politique et, deuxièmement . . .

**Le président:** Avez-vous examiné la Loi sur les terres du Canada?

**M. Posluns:** Parlez-vous du Bill C-48?

**Le président:** Non, de la Loi sur les terres du Canada.

**M. Posluns:** Me demandez-vous si j'ai examiné la Loi sur les terres du Canada?

**Le président:** Oui.

Quelles sont les dispositions applicables à l'achat des terres du Canada? Quelle protection accorde-t-elle?

**M. Posluns:** Je ne suis pas certain de pouvoir m'en souvenir. Je pourrais vous répondre brièvement, mais nous . . .

**Le président:** De toute façon, vous pouvez en prendre note et vous pourrez nous écrire quelques lignes sur le sujet. De notre côté, il est évident que nous ferons des recherches. Il se peut qu'il y ait de telles dispositions ailleurs ou il se peut que nous décidions qu'il devrait y en avoir.

Pour le moment, nous vous demandons de nous donner votre point de vue et c'est ce que vous faites. Suggérez-vous également que les règlements sont trop vagues?

**M. Posluns:** C'est exact.

[Text]

**The Chairman:** Therefore, you suggest that we should put some limitation on them or some right of effective objection?

**Mr. Posluns:** Right.

**The Chairman:** Which?

**Mr. Posluns:** Both. There is a basic point that we keep jumping over, and that is people who live south of the 60th parallel in Canada have the right of participation through their provincial governments. Canada lands really means lands in the Yukon Territory or in the Northwest Territories. The basic fundamental issue is that northern peoples—and the Dene are one of the four major northern peoples—from Alaska to Greenland feel excluded. They feel they have no part in the decision taken by their political leaders. They feel excluded from any mode of participation as to benefiting by the legislation or by being able to have any kind of voice in what happens to their lands environmentally. In terms of aboriginal rights negotiations that are going on almost all over the north, they feel that their rights are seriously prejudiced by this legislation. They are looking for a way of participating in this legislation and of minimizing the extent to which other developments are prejudiced without coming out and making a blanket objection. They are trying to find some realistic way of working within the framework.

**The Chairman:** Looking at it from the point of view of the owner of some Canada lands, you say the regulations are too broad. How would you apply that in a particular case? Can you point to anything in the power to make regulations that is too broad for the minister to function under the regulations and enact the regulations? Regulations are usually an administrative arm.

**Mr. Posluns:** I particularly avoided using the specific word "regulation" because I did not want to be pinned down. I think that goes back to Senator Flynn's question.

I am talking about the total body of delegated authority. The example of the permanent reference in the House of Commons describes not only regulations, which are exactly as you describe, but a variety of delegated authority.

**Senator Molson:** Could I try to crystallize this a little bit by asking Mr. Posluns to summarize the wishes of the people he represents?

Am I correct that there are two things that they would like to see: One is a consultative council composed as suggested or otherwise; and the other is a reference to a suitable standing committee; is that correct?

**Mr. Posluns:** Those are two of the four suggestions; that is correct.

**Senator Molson:** Are those the key suggestions?

**Mr. Posluns:** Yes.

**Senator Molson:** Other suggestions may indicate amendments to the bill; am I right?

**Mr. Posluns:** That is how we originally drafted the brief. What we are really saying in the brief is that these are

[Traduction]

**Le président:** Par conséquent, vous suggérez que nous imposions certaines limites ou certains droits réels d'opposition?

**M. Posluns:** C'est exact.

**Le président:** Lesquels?

**M. Posluns:** Les deux. Il y a un point important que nous avons tendance à oublier et c'est que les gens, qui vivent au sud du 60<sup>e</sup> parallèle au Canada, ont un droit de représentation par le biais de leur gouvernement provincial. L'expression les terres du Canada s'applique en fait aux terres du Territoire du Yukon ou des Territoires du Nord-Ouest. Le point fondamental est que les résidents du Nord, et les Dénés font partie des quatre grands groupes, de l'Alaska au Groënland se sentent exclus. Ils ont l'impression de ne pas pouvoir participer aux décisions prises par les autorités politiques. Ils se sentent exclus de toute forme de participation qui leur permette de faire entendre leur voix sur ce qui se passe sur leurs terres. En ce qui a trait aux négociations relatives aux droits autochtones, qui ont lieu partout dans le Nord, ils ont l'impression d'être gravement lésés dans leurs droits par ces projets de loi. Ils cherchent un moyen de participer au processus législatif et de minimiser ainsi les dangers que peuvent représenter de tels projets, sans avoir pour autant à les rejeter en bloc. Ils cherchent un moyen réaliste à l'intérieur du cadre actuel.

**Le président:** Du point de vue du propriétaire de certaines des terres du Canada, vous dites que les règlements sont trop vagues. Pourquoi ne pas nous en donner un exemple concret. Pouvez-vous nous donner un exemple de règlement trop vague pour que le Ministre puisse agir? Les règlements n'ont habituellement qu'un aspect administratif.

**M. Posluns:** J'ai pris soin d'éviter le mot «règlement», parce que je ne voulais pas être acculé au pied du mur de cette façon. Je crois que nous en revenons à la question posée par le sénateur Flynn.

Je parle de toute cette question de la délégation de pouvoir. L'exemple d'en référer à la Chambre des communes ne s'applique pas uniquement aux règlements, mais aussi à divers pouvoirs délégués.

**Le sénateur Molson:** Pourrais-je essayer de concrétiser le débat quelque peu en demandant à M. Posluns de nous résumer les désirs des résidents qu'il représente.

Ai-je raison de dire qu'il y a deux choses qu'ils désirent: un conseil consultatif, formé selon leur suggestion ou autrement, et la possibilité d'en référer à un comité permanent, est-ce exact?

**M. Posluns:** C'est exact, ce sont ceux des quatre suggestions que nous avons faites.

**Le sénateur Molson:** Ce sont les deux principales suggestions?

**M. Posluns:** Oui.

**Le sénateur Molson:** Les deux autres suggestions seraient d'apporter des modifications aux projets de loi, est-ce exact?

**M. Posluns:** C'est ainsi que nous avons ébauché notre premier mémoire. Ce que nous disons en fait dans celui-ci est



*[Text]*

amendments which may not be practical to achieve at this time. We are looking for ways to achieve those amendments, and we acknowledge that you may be able to suggest a better way. We stated that in the brief and, if I did not emphasize it in my summary, I apologize.

**Senator Molson:** You have nothing helpful to suggest in that regard?

**Mr. Posluns:** I understand that occasionally ministers have been known to make undertakings to this committee. I was hesitant to spell out your own procedure to you.

Given that the government has opposed having an object section in this bill, for whatever reasons, it is not likely to change its position.

I am not here to repeat what I have said elsewhere but to suggest that perhaps there is some other way to achieve that end. I am interested in achieving that end but I do not want to tell you about your own procedure.

**Senator Molson:** That is fair enough. I was trying to bring to a head the actual method by which we might consider meeting some of your representations.

**Senator Cook:** It seems to me that if they did have a permanent reference to a standing committee, then the bureaucrats, and not the minister, would draft the regulations from time to time, and they would have just one other body to whom they would have to explain and justify the regulations. It seems to me that would be an advantage to your people.

**Mr. Posluns:** We think so.

**Senator Cook:** At first blush, it would appear that that could be done without even amending the act.

**Senator Frith:** You do not need to amend the act at all. I refer to section 65(1)(t) of the Standing Orders of the House of Commons, which deals with the Northern Pipeline Committee. It says:

—to which shall stand permanently referred all reports, orders, agreements, regulations, directions and approvals mentioned in sections 12, 13, 14, 15 and 22 of the Northern Pipeline Act; provided that the said committee shall report thereon at least three times in every session.

Of course, that would have to be changed to have a much wider reference to anything of concern to the Northwest and Yukon Territories.

It seems to me that, if the witnesses are satisfied with that, this could easily be done by a recommendation of this committee to the Rules Committee to draft such a standing order for the Senate.

In fact, what they want is to be heard when they are unhappy with a decision made under this legislation. This follows the same principles as those of the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments.

**Senator Cook:** And to be heard by a body other than the fellow who made the regulations.

**Senator Flynn:** Yes. We do not have to amend the legislation, and I do not see, at this stage, that you would get the approval of the minister to any amendment of that kind.

*[Traduction]*

que ces modifications ne sont peut-être pas réalisables à ce moment-ci. Nous cherchons les moyens de les réaliser et nous reconnaissons que vous pourriez nous suggérer un moyen. Nous l'avons mentionné dans le mémoire et je m'excuse si je n'ai pas été très précis à cet égard.

**Le sénateur Molson:** Vous n'avez rien à nous suggérer à cette fin?

**M. Posluns:** Je crois comprendre qu'à l'occasion des ministres ont fait de telles choses devant votre Comité. J'hésite à vous dire ce que vous pouvez faire.

Étant donné que le gouvernement s'est opposé à l'insertion d'un article sur la portée du projet de loi, quelles que soient les raisons, il est fort probable qu'il ne veuille pas changer d'avis.

Je ne suis pas ici pour répéter ce que j'ai déjà dit ailleurs, mais pour suggérer qu'il existe peut-être un autre moyen. Je suis très intéressé à réaliser cet objectif, mais je ne veux pas vous dire ce que vous pouvez faire.

**Le sénateur Molson:** Nous comprenons votre position. J'essayais tout au plus de préciser le moyen par lequel nous pourrions répondre à certaines de vos demandes.

**Le sénateur Cook:** Il me semble que s'ils pouvaient en référer à un comité permanent, les bureaucrates, et non le Ministre, pourraient ébaucher des règlements de temps à autre et ils n'auraient alors qu'un seul organisme devant lequel ils auraient à expliquer et à justifier les règlements. Il me semble que cette solution conviendrait à votre peuple.

**M. Posluns:** Je le pense.

**Le sénateur Cook:** Il me semble, de prime abord, que cela pourrait se faire sans même modifier la loi.

**Le sénateur Frith:** Il n'est pas du tout nécessaire de modifier la loi. Je me référerai au règlement 65(1)(t) de la Chambre des communes qui porte sur le Comité sur les pipe-lines du Nord. Il se lit comme suit:

—auquel doivent être renvoyés de façon permanente tous les rapports, décrets, accords, règlements, instructions et autorisations mentionnés aux articles 12, 13, 14, 15 et 22 de la Loi sur le Pipe-line du Nord; toutefois ledit Comité doit faire rapport au moins trois fois chaque session.

Il est évident que le texte devra être modifié pour faire référence à tout ce qui touche les Territoires du Yukon et du Nord-Ouest.

Il me semble que si cela convient aux témoins, nous pourrions assez facilement recommander au Comité chargé des règlements de faire l'ébauche d'un tel règlement pour le Sénat.

En fait, ce qu'ils veulent c'est être entendus lorsqu'ils ne sont pas satisfaits d'une décision prise en vertu de cette loi. Cela relève du même principe que ceux du Comité conjoint permanent des règlements et des textes réglementaires.

**Le sénateur Cook:** Et d'être entendus par un organisme, plutôt que par la personne qui a fait le règlement.

**Le sénateur Flynn:** Oui, nous n'avons pas à modifier la loi et je ne vois pas comment, à ce moment-ci, ils pourraient obtenir le consentement du Ministre sur des modifications de ce genre.



[Text]

**Mr. Posluns:** We understand that there might be some difficulty with that.

**Senator Molson:** The Special Committee of the Senate on the Northern Pipeline is certainly the most suitable committee to take this reference.

**Senator Flynn:** If that meets with the main objective of the witnesses, it should not be too difficult to achieve.

**The Chairman:** What you have suggested, Senator Flynn, does deal with one of the changes for which they are asking without making any amendment to the bill. This means having standing orders indicating the procedures, what has to be done, how they have to function, and the time limitations.

We have dealt with that. We understand the problem on the consultative process. That is something we will have to think about. I am sure that one of the Senate committees dealt with the pipelines bill; most likely it was the Standing Senate Committee on Transport and Communications. However, it is quite easy to look up the report and see what the reasons were and how the consultative process was created. Was it, for example, created by suggestion of the residents of these northern lands? Was it incorporated in the bill when it was presented to Parliament?

Those are your two major items, Mr. Posluns. We know that you would like an objects clause. It seems to me that the authority extended by the bill and which may be exercised by the minister is what we should examine. It may be that that authority is completely sufficient.

**Senator Cook:** It is certainly wide enough.

**The Chairman:** Yes. As a matter of fact, if anything, we might want to put some limitations on it. That, however, is a judgment decision we have to make.

**Mr. Posluns:** Certainly, Mr. Chairman. Our desire for an objects clause is fundamentally a desire for some kind of limitation. If you see a better way to achieve it—

**The Chairman:** When you are talking about an objects clause, you are really talking about what the bill gives by way of authority to the minister.

**Mr. Posluns:** Yes.

**The Chairman:** That is saying the same thing, using a few more words.

**Mr. Posluns:** That is right. If you see a better way of achieving it, Mr. Chairman, we are agreeable.

**The Chairman:** It may very well be that, in the sum total of the various sections that give authority to the minister, all of these situations are covered. If they are not, we may ask: Why not? Is there anything else you wish to say, gentlemen?

**Mr. Norwegian:** Mr. Chairman, honourable senators, for a number of years, as I have said earlier in my opening presentation, the Dene nation, the northern people, have been in the process of trying to negotiate a settlement with the federal government. At the same time, it is made really difficult for us

[Traduction]

**M. Posluns:** Nous sommes conscients de cette difficulté.

**Le sénateur Molson:** Le Comité spécial du Sénat sur les pipe-lines du Nord est certainement le plus apte à accepter de tels renvois.

**Le sénateur Flynn:** Si cela répond aux principaux objectifs des témoins, cela ne serait pas trop difficile à réaliser.

**Le président:** Ce que vous avez suggéré sénateur Flynn, répond certainement à l'une des modifications qu'ils suggèrent, sans pour autant modifier le projet de loi. Cela signifie que nous aurons un règlement qui stipulera les procédures, ce qui devra être fait, comment cela devra être fait et les délais.

Nous avons traité de cette question. Nous comprenons le problème quant au processus de consultation. Il faudra que nous y pensions. Je suis certain que l'un des comités du Sénat a étudié la question des pipe-lines; ce devrait être, selon toute probabilité, le Comité sénatorial permanent du transport et des communications. Il doit être assez facile de consulter le rapport, de connaître les raisons et de découvrir comment le processus de consultation a été mis en place. Était-ce à la suite d'une suggestion des résidents des terres du Nord? A-t-il été intégré au projet de loi au moment de sa présentation devant le Parlement?

Ce sont les deux points principaux, monsieur Posluns. Nous savons que vous aimeriez voir ajouter un article sur la portée du projet de loi. Il me semble que les pouvoirs étendus conférés au Ministre dans ce projet de loi est une question qu'il nous faut étudier. Il se peut que ces pouvoirs soient bien suffisants.

**Le sénateur Cook:** Ils sont certainement très étendus.

**Le président:** Oui. En fait, il se peut que nous jugions bon de les limiter quelque peu. Toutefois c'est une décision qui n'appartient qu'à nous.

**M. Posluns:** C'est certain, monsieur le président. Notre souhait de voir un tel article est fondamentalement le désir de voir certaines limites imposées aux pouvoirs du Ministre. Si vous pensez qu'il existe un meilleur moyen pour y parvenir...

**Le président:** Lorsque vous parlez d'un article sur la portée du projet de loi, vous parlez en fait des pouvoirs qui sont conférés au Ministre aux termes de ce projet de loi.

**M. Posluns:** Oui.

**Le président:** Cela revient exactement au même.

**M. Posluns:** C'est exact. Si vous connaissez un meilleur moyen, monsieur le président, nous l'accepterons.

**Le président:** Il se peut fort bien que dans l'ensemble des divers articles qui donnent des pouvoirs au Ministre, toutes ces situations soient prévues. Si tel n'est pas le cas, nous nous demanderons pourquoi. Avez-vous quelque chose à ajouter, messieurs?

**M. Norwegian:** Monsieur le président, honorables sénateurs, pendant de nombreuses années, je l'ai déjà dit dans ma déclaration préliminaire, les Dénés et les résidents du Nord ont essayé de négocier un règlement avec le gouvernement fédéral.

[Text]

by the way in which new kinds of legislation are proposed. I have mentioned Bill C-48.

**The Chairman:** You want a moratorium?

**Mr. Norwegian:** We want some consideration, at least. We want to be involved in any kind of extraction of northern resources because, from an aboriginal point of view, we are saying that the resources north of the 60th parallel belong, outrightly, to the aboriginal people.

Every time that we have come before a Commons committee or a standing committee of some nature, somehow or other the legislation manages to sail right through without any kind of changes made to it at all.

I understand the function of the Senate to be a final body whereby legislation is examined and then is made into law. I feel that the Senate itself has a role to play in terms of protecting the rights of the aboriginal people, particularly all of the northerners. This is what we are trying to do here—to at least make our final attempt to see that the federal government, and the Senate itself, gives equal consideration to the people of the north. That is basically what we are trying to do.

**Senator Molson:** Very well put.

**The Chairman:** I will say that you did not have to put the Dene nation in the category of being an exception. We are concerned about the rights of all of the people in the country. That is what we try to look after. The aboriginal people are not exceptions, and you can see that if you follow the course of action.

I know that, regarding Bill C-48, we had the minister correct certain situation, short of abandoning the bill. These things were dealt with and it was intended to keep the rights of the aboriginal people from being adversely affected by any provisions contained in the bill. In order to do this, we got an undertaking from the minister to the effect that, when the bill was passed into law, proceedings would not be taken until the time limit provided for dividing between the rights of the aboriginal people had solidified. That is contained in our report on Bill C-48. I will dig it out and let the committee know about it on another occasion, and I may have our clerk communicate with Mr. Posluns in that regard.

There is no question about the interest we have. It is simply that we want to get at it in a way in which it will work best. There we are, gentlemen, and I thank you very much.

**Mr. Norwegian:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Honourable senators, it was planned, this morning, to deal with Bills C-107 and C-108, and it seems that we have managed to consume all of our time without dealing with either one of them. Tomorrow morning at 9.30 we will start with the educational program in relation to Bills C-107 and C-108.

Senator Flynn, I believe it was Senator Tremblay who spoke to me at the last meeting we had about whether we were proposing to deal with Bill C-107, because he said that you had indicated to him that you would like to be present on that occasion.

[Traduction]

Par ailleurs, les négociations deviennent difficiles en raison des nouvelles lois qui sont proposées. J'ai fait allusion au Bill C-48.

**Le président:** Vous demandez un moratoire?

**M. Norwegian:** Nous voulons au moins un peu de considération. Nous voulons participer à l'extraction des ressources du Nord parce que, du point de vue aborigène, nous considérons que les ressources au nord du 60<sup>e</sup> parallèle nous reviennent de droit.

Chaque fois que nous nous sommes présentés devant un comité de la Chambre ou un comité permanent, d'une manière ou d'une autre, les lois ont été adoptées sans que nous puissions faire quoi que ce soit.

Il me semble que le Sénat soit la dernière instance, là où tout projet de loi doit être étudié avant de devenir loi. Je pense que le Sénat a un rôle à jouer dans la protection des droits des aborigènes, plus particulièrement ceux du Nord. C'est ce que nous tentons de faire ici, c'est du moins notre dernière tentative pour voir à ce que le gouvernement fédéral et le Sénat lui-même accordent une attention égale aux résidents du Nord. C'est ce que nous tentons de faire.

**Le sénateur Molson:** C'est très clair.

**Le président:** Je dois dire que vous n'aviez pas à placer les Dénés dans une catégorie à part. Nous nous préoccupons des droits de tous les citoyens de ce pays. C'est ce que nous tentons de faire. Les aborigènes ne font pas exception et vous pouvez vous en rendre compte si vous suivez nos travaux.

Je sais qu'en ce qui concerne le Bill C-48 nous avons convaincu le Ministre de corriger certaines situations. Nous nous sommes penchés sur ces questions et nous l'avons fait dans le but d'éviter que certaines dispositions du projet de loi lèsent les aborigènes. De manière à y arriver, nous avons obtenu du Ministre qu'une fois que le projet de loi était adopté, aucune mesure ne soit prise avant que le délai prévu pour décider des droits des aborigènes ne se soit écoulé. C'est inscrit dans notre rapport au sujet du Bill C-48. Je le retrouverai, afin que le Comité puisse en prendre connaissance, et je demanderais au greffier du Comité de communiquer avec M. Posluns à cet égard.

L'intérêt que nous portons à ces questions ne peut être mis en doute. Nous cherchons simplement à trouver le meilleur moyen pour arriver à ces fins. Voilà ce que j'avais à dire, messieurs, et je vous remercie.

**M. Norwegian:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Honorables sénateurs, il avait été prévu ce matin d'étudier les projets de loi C-107 et C-108. Il semble que nous ayons réussi à passer tout le temps dont nous disposions sans jamais les aborder. Demain matin à 9 h 30 nous commencerons l'étude du programme d'éducation lié aux projets de loi C-107 et C-108.

Sénateur Flynn, je crois que le sénateur Tremblay m'a fait part, au cours de la dernière séance, de votre désir d'assister à l'étude du projet de loi C-107, si notre intention était de l'étudier.

*[Text]*

**Senator Flynn:** I would like to be present on every occasion, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Tomorrow morning, then, we will deal with it and hope that you will be here.

**Senator Flynn:** Very good.

**The Chairman:** The committee adjourns until tomorrow morning.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

**Le sénateur Flynn:** J'aimerais être présent en toutes occasions, monsieur le président, mais . . .

**Le président:** Demain matin donc nous étudierons ce projet de loi et j'espère que vous pourrez être présent.

**Le sénateur Flynn:** Très bien.

**Le président:** Le Comité reprendra ses travaux demain matin.

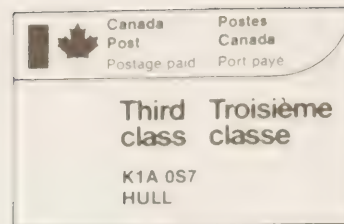
La séance est levée.

---









*If undelivered, return COVER ONLY to*  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada  
45 Sacre-Coeur Boulevard  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacre-Coeur  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

## WITNESSES—TÉMOINS

### *Canadian Life and Health Insurance Association Inc.:*

- Mr. I. D. Mair, Chairman of the Board of Directors of Canadian Life and Health Insurance Association and President for Canada, Prudential Assurance Company Ltd.;
- Mr. C. N. Armstrong, President, Canadian Operations, Metropolitan Life Insurance Company;
- Mr. R. Sillcox, Vice-President, Corporate Investments, Metropolitan Life Insurance Company;
- Mr. C. J. Stubbs, Vice-President, General Counsel and Secretary, Excelsior Life Insurance Company;
- Mr. G. F. Allan, Senior vice-President and Actuary, Standard Life Assurance Company;
- Mr. M. W. Burke, Legal Advisor, Group Operations, Maritime Life Assurance Company;
- Mr. G. M. Devlin, Q.C., Executive Vice-President, Canadian Life and Health Insurance Association;
- Mr. B. T. Clark, Q.C., Vice-President and General Counsel, Canadian Life and Health Insurance Association;
- Mr. J. P. Bernier, Counsel, Canadian Life and Health Insurance Association.

### *Dene Nation:*

- Mr. Herb Norwegian, Vice-President;
- Mr. Michael Posluns, Parliamentary Liaison.

Available from the Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada, Hull, Quebec, Canada K1A 0S9

### *Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes Inc.*

- M. I. D. Mair, président, Conseil d'administration, Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes Inc. et président (Canada), La Prudentielle d'Amérique—Compagnie d'assurance;
- M. C. N. Armstrong, président, Activités canadiennes, La Métropolitaine—Compagnie d'assurance-vie;
- M. R. Sillcox, vice-président, Placements de sociétés, La Métropolitaine—Compagnie d'assurance-vie;
- M. C. J. Stubbs, vice-président, conseiller général et secrétaire L'Excelsior—Compagnie d'assurance-vie;
- M. G. F. Allan, premier vice-président et actuaire, La Standard Life—Compagnie d'assurance sur la vie;
- M. M. W. Burke, conseiller juridique, Division des assurances collectives, La Compagnie d'assurance-vie Maritime;
- M. G. M. Devlin, c.r., vice-président exécutif, Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes inc.;
- M. B. T. Clark, c.r., vice-président et conseiller général, Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes;
- M. J. P. Bernier, conseiller, Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes.

### *Nation dénée:*

- M. Herb Norwegian, vice-président;
- M. Michael Posluns, liaison parlementaire.

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9







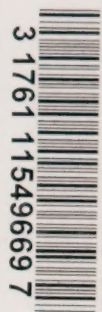






JUL 19 1989





3 1761 11549669 7